

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
PROTECTION DE L'ENFANCE

DANS LE
DÉPARTEMENT DE LA SEINE

(LOI DU 23 DÉCEMBRE 1874

Modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 9 Mars 1936

PAR

LUCIEN JOYEUX

RÉDACTEUR A LA PRÉFECTURE DE POLICE

(Service de la Protection de l'Enfance)

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants { **M. HUGUENEY**
M. LAFERRIERE } *professeurs*

VERNEUIL-SUR-AVRE

IMPRIMERIE E. DIERVILLE

9, RUE GAMBETTA, 9

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

PROTECTION DE L'ENFANCE

DANS LE

DÉPARTEMENT DE LA SEINE

(LOI DU 23 DÉCEMBRE 1874)

Modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 9 Mars 1936

PAR

LUCIEN JOYEUX

RÉDACTEUR A LA PRÉFECTURE DE POLICE

(Service de la Protection de l'Enfance)

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants { **M. HUGUENEY**
 { **M. LAFERRIERE** } *professeurs*

VERNEUIL-SUR-AVRE

IMPRIMERIE E. DIERVILLE

9, RUE GAMBETTA, 9

1936

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

PRÉFACE

La Protection de l'Enfance est l'une des missions les plus belles qui soient dévolues à la Préfecture de Police dans le département de la Seine. Protéger les tout-petits contre les causes de maladies qui les assaillent de tous côtés ; surveiller leur croissance ; veiller à ce que ces êtres sans défense et éloignés momentanément de leur foyer, soient l'objet de soins attentifs et éclairés ; prendre en cas de péril les mesures nécessaires pour augmenter leurs chances de vie ; en un mot, lutter pied à pied contre le fléau redoutable de la mortalité infantile : voilà le rôle tutélaire que l'Administration préfectorale doit jouer à l'égard des tout jeunes enfants, et plus spécialement de ceux qui sont élevés en dehors du domicile paternel.

Et l'utilité d'une telle intervention n'a jamais été plus opportune qu'à l'époque actuelle, où les Pouvoirs Publics jettent l'alarme en signalant que la France se dépeuple peu à peu, alors que les pays voisins connaissent une natalité abondante et même souvent le surpeuplement.

Pourquoi la natalité française accuse-t-elle un déficit inquiétant ? Parce qu'il ne naît pas assez

d'enfants et parce qu'il en meurt trop. Deux moyens, ou plutôt deux ensembles de moyens peuvent être employés pour lutter contre cette calamité qui mène notre pays à la décadence.

Le premier système consiste à se préoccuper de relever la natalité. Problème très complexe, infiniment délicat, qui ne pourrait vraiment être appliqué que moyennant des sacrifices financiers considérables. L'Etat a déjà fait de nombreux pas dans cette voie : citons simplement les Encouragements aux Familles nombreuses, les Allocations aux Familles nombreuses, les Primes à la Natalité, les constructions d'H. B. M., le Sursalaire familial, les Assurances sociales, etc...

Toutes ces mesures, si lourdes pour le Trésor public, n'ont pas abouti aux résultats escomptés, parce qu'elles se sont heurtées aux égoïsmes familiaux, et surtout à ce que le Professeur Pinard appelle « la volonté restrictive des procréateurs », volonté que semblent devoir justifier en partie les difficultés de la vie actuelle et l'incertitude de l'avenir...

Si la puissance publique ne peut développer la natalité, il lui appartient, du moins, d'intervenir utilement pour restreindre la mortalité infantile par des mesures appropriées. C'est ce qu'elle a compris de très bonne heure, mais réalisé seulement par le vote de la loi du 23 décembre 1874, dont la portée, jusqu'à ce jour, était malheureusement trop réduite, puisqu'elle ne concernait que les enfants de moins

de deux ans placés, moyennant salaire, en nourrice, sevrage ou garde, hors du domicile de leurs parents.

Mais un décret-loi, en date du 30 octobre 1935, est venu modifier sérieusement le régime de la Protection des jeunes enfants, portant l'âge maximum de protection de deux ans à trois ans, accroissant dans d'énormes proportions les attributions du Préfet de Police, et en faisant le protecteur de l'Enfance parisienne.

De plus, en raison de l'importance de l'agglomération urbaine et suburbaine, de la très mauvaise hygiène familiale qui domine dans la banlieue industrielle, et du fait que le département de la Seine et la ville de Paris sont moins des centres où s'exerce à demeure l'industrie nourricière que des lieux d'où l'on emporte de jeunes enfants pour les élever en province, il a fallu établir une réglementation spéciale, qui s'ajoute à celle découlant de la loi de 1874 et qui est appliquée par le Préfet de Police dans le ressort de sa compétence.

C'est la Première Section du 5^e Bureau de la Direction de l'Hygiène, de la Protection de l'Enfance et du Travail, qui est chargée, à la Préfecture de Police, de veiller à l'application de la loi Roussel et des décrets et ordonnances postérieurs. A vrai dire, l'activité de ce service ne s'arrête pas là : il s'occupe également des enfants abandonnés et égarés et surtout les enfants maltraités ou moralement abandonnés.

Les enfants égarés, âgés de moins de 13 ans, ainsi

que les pupilles de l'Assistance publique évadés de leur lieu de placement, sont recherchés par les soins du Service de la Protection de l'Enfance, qui s'occupe aussi de l'inscription à l'état civil des enfants inconnus abandonnés par leurs parents. Il intervient encore pour rechercher les parents des nourrissons abandonnés chez leurs éleveuses.

Le 5^e Bureau s'occupe tout particulièrement de l'Enfance malheureuse, par application des lois du 24 juillet 1889 et 19 avril 1928, sur les enfants moralement abandonnés ou maltraités. Informé de l'état d'abandon dans lequel se trouve un enfant, ou des mauvais traitements qu'il subit, le Service prescrit une enquête immédiate par Commissaire de police, et la procédure établie par ce magistrat est transmise, dès sa réception, au Parquet (Section du Tribunal pour Enfants et Adolescents). Comme celui-ci, débordé de travail, laisse parfois sa décision en suspens pendant plusieurs mois, l'Administration ne perd pas de vue les enfants présumés maltraités ou abandonnés et fait procéder à de nouvelles enquêtes à intervalles réguliers.

Enfin le Service de la Protection de l'Enfance centralise les procédures établies pour mendicité ou vente de fleurs coupées avec assistance d'enfants, et les transmet au Parquet en cas de récidive...

Le décret du 30 octobre 1935, en renforçant et en étendant les pouvoirs du Préfet de Police, augmente les attributions du 5^e Bureau, et lui donne, par exemple, compétence pour viser les carnets de crois-

sance dont tout enfant doit être muni dès sa naissance. Mais le règlement de l'Administration publique pris en application de ce décret-loi, n'étant pas encore paru, nous ne pouvons donner des précisions sur ce point particulier...

Il n'est pas dans notre intention de traiter de l'activité totale de la Préfecture de Police en matière de Protection de l'Enfance. Nous ne proposons seulement d'exposer la réglementation actuelle de l'élevage des jeunes enfants placés en nourrice ou en garde ou dans les crèches ou pouponnières du département de la Seine. En un mot notre étude portera sur la législation de l'élevage des enfants par autrui.

Ce travail, réalisé en utilisant les nombreux documents des archives, nous a été grandement facilité par les animateurs anciens et actuels de ce Service, qui ont mis très aimablement leurs connaissances à notre disposition. Qu'ils reçoivent ici l'expression de nos remerciements !...

Comment le Préfet de Police peut-il intervenir utilement dans un domaine si particulier ?

Tout d'abord en imposant un faisceau d'obligations à ceux qui élèvent de jeunes enfants hors du domicile paternel ; ensuite en exerçant un contrôle vigilant sur les enfants placés, afin d'apprécier si les prescriptions légales et réglementaires ont bien été observées.

Ces deux idées constituent le plan de cette étude. Après un aperçu historique sur la question, nous

réserverons deux titres à la réglementation de l'élevage individuel et de l'élevage en commun, et nous terminerons par l'étude des divers Services d'Inspection que le Préfet de Police a dû créer dans son département afin de réaliser la surveillance nécessaire à la bonne exécution de la loi.

TITRE PREMIER

HISTORIQUE

C'est actuellement la loi Roussel du 23 décembre 1874, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935, qui régleme la Protection des Enfants du Premier Age, mais l'idée d'établir une surveillance sur les nourrissons placés par leurs parents chez des élèves mercenaires remonte à plusieurs siècles.

Trois paragraphes seront consacrés à l'examen de la réglementation à l'époque monarchique, puis aux temps modernes, enfin à l'étude des modifications apportées par le décret-loi du 30 octobre 1935.

§ 1^{er}. — RÉGLEMENTATION ANCIENNE

Il n'est pas possible de déterminer avec précision la date à partir de laquelle l'Autorité Publique est intervenue dans le placement des jeunes enfants. Il semble, cependant, que cette intervention se soit manifestée pour la première fois au XII^e ou au XIII^e siècle, au moment du développement de la vie municipale en France.

Le plus ancien des documents connus est un titre de 1284, concernant le Prieuré de Saint-Eloi. Ce titre, qui figure dans la collection Lamoignon, conservée aux archives de la Préfecture de Police, et qui a été reproduit dans le Traité de Police de De Lamare, fait mention d'une rue des « Recommandaresses » (ou recommanderesses), nom sous lequel on désignait alors les femmes qui tenaient un bureau de placement pour les nourrices.

Mais c'est une Ordonnance du roi Jean, du 30 janvier 1350, qui, à notre connaissance, est le premier acte administratif digne d'être cité :

« Les nourrices nourrissant enfants hors de la
« maison du père et de la mère des enfants gai-
« gneront cent sols l'an, et celles qui jà sont allouées
« reviendront audict prix, et seront contraintes faire
« leur temps sous peine d'une amende de soixante
« sols tant pour le preneur comme le donneur. Les
« recommanderesses auront pour louer une nourrice
« deux sols, tant d'une partie comme d'autre, et ne
« pourront les louer ni commander qu'une fois l'an.
« Et qui plus en prendra et en donnera, il l'amendera
« de dix sols, et la recommanderesse qui, dans un an,
« (re)louera nourrice sera peinée par prise de corps
« au pilory ».

Le « bon » roi Jean avait la main un peu lourde !

On peut tirer quatre conclusions de cette Ordonnance :

1) Il existe en 1350 une Direction de nourrices confiée à des recommanderesses ;

- 2) Un salaire fixe est alloué aux éleveuses ;
- 3) Une prime fixe de 2 sols est allouée aux recommanderesses en paiement de leur intervention ;
- 4) Celles-ci ne peuvent confier plus d'un enfant par an à la même nourrice.

En 1611, un arrêt du Parlement de Paris défend « aux meneurs, sous peine de 50 livres d'amende et « de prison pour la première fois, et de punition « corporelle en cas de récidive, de conduire les nour-
« rices ailleurs qu'aux bureaux de nourrices ». Il est fait également « défense aux sages-femmes et auber-
« gistes de recevoir, retirer ni louer les nourrices ».

Des Lettres Patentes de Louis XIII, du 4 février 1615 reproduites par des Lettres Patentes de Louis XIV, du 6 décembre 1655, confirment dans leur fonctions et privilèges les recommanderesses, et renouvellent la défense faite à toute autre personne de se mêler de procurer des nourrices.

Une Sentence Criminelle du Chatelet, en date du 17 août 1685 et un Arrêt du Parlement de Paris du 29 juillet 1705 contiennent une prescription nouvelle : désormais les nourrices venant à Paris doivent être munies d'un certificat du curé de leur paroisse contenant tous renseignements utiles sur l'identité de la nourrice, de son mari et de leur enfant.

A vrai dire, ces ordonnances et arrêts ne sont que l'ébauche timide d'une réglementation de l'élevage mercenaire. Il faut attendre 1715 pour rencontrer le premier document réglementant la profession de nourrice, et créant cette surveillance des éleveuses

qui est le principe fondamental de la protection des jeunes enfants. La *Déclaration Royale*, signée par Louis XIV, le 27 janvier 1715 et « portant règlement pour les recommanderesses et les nourrices » enlève au Lieutenant Criminel du Chatelet la connaissance des litiges entre recommanderesses, nourrices et parents, pour la confier au Lieutenant de Police, et spécifie que, désormais, il y aura à Paris *quatre* bureaux de recommanderesses : au Crucifix Saint-Jacques, dans la rue de l'Echelle ou Saint-Louis, au-delà des Quinze-Vingts, dans la rue des Mauvais-Garçons, au Faubourg Saint-Germain, enfin auprès de la place Maubert ». Ces quatre bureaux sont inspectés par un des Commissaires du Chatelet. Un registre, paraphé par le Lieutenant Général de Police, doit être tenu dans chacun d'eux et reproduire, pour chaque nourrice, les indications contenues dans le certificat confié à l'élèveuse par le curé de sa paroisse. Le registre porte également le nom et l'âge de chaque nourrisson placé, l'identité de ses parents, etc. Une copie de ces derniers renseignements, appelée *certificat de renvoi* est remise à la nourrice pourvue d'un élève, pour être déposée entre les mains du curé. Celui-ci délivre une *attestation*, qui par l'entremise du Lieutenant Général de Police, parvient aux recommanderesses pour être jointe au premier certificat demandé.

Il est de nouveau défendu : 1° aux sages-femmes aux aubergistes, et à toute personne autre que les recommanderesses de loger les nourrices et meneuses

et de s'entremettre pour procurer des « nourriçons ». 2° aux meneuses de conduire et d'adresser les nourrices ailleurs qu'à l'un des quatre bureaux autorisés. « Sous peine de fouet et de 50 livres d'amende », il est interdit aux nourrices d'avoir *deux* nourrissons en même temps. Les éleveuses sont tenues de prévenir les parents des empêchements qui ne leur permettent plus de continuer leur nourriture, ou, le cas échéant, d'aviser les parents du décès de leur enfant. Il leur est interdit, sous peine d'amende, de ramener leur nourrisson avant d'avoir averti les parents ou d'en avoir reçu l'ordre. (En 1911, il a fallu une loi et une circulaire ministérielle pour rappeler aux nourrices ces prescriptions vieilles de près de deux siècles !) En cas de non-paiement des salaires nourriciers, elles doivent s'adresser au Lieutenant Général de Police qui fait régler les mois échus ou permet de renvoyer les nourrissons. Il condamne les parents en retard pour le paiement des frais de nourrice et les condamnations sont exécutoires même par corps, sauf impuissance effective et reconnue...

Mais les quatre bureaux se firent par la suite une guerre sourde pour essayer d'accaparer le plus grand nombre de nourrices et Louis XV, constatant que « le bon ordre entre les recommanderesses n'est pas maintenu », décide, le 1^{er} mars 1727 de créer une caisse *commune* aux quatre bureaux, afin de faire disparaître la concurrence. Cette caisse est alimentée par les droits payés à raison de 30 sols par nourris-

son. En outre, la nouvelle ordonnance décide qu'un délai de quinze jours est imparti aux éleveuses pour rendre l'enfant réclamé par les parents ou pour renvoyer les « hardes, linges, et certificat de mort » des nourrissons décédés. Il est défendu aux nourrices de venir prendre des enfants à Paris pour les remettre à d'autres nourrices, dès leur retour en province ; aux nourrices enceintes de prendre des enfants pour les allaiter ; à toutes les nourrices ou meneuses d'abandonner ceux qui leur sont confiés.

D'autre part, l'exercice de la profession de meneur ou meneuse est réglementé et subordonné à la production d'un certificat délivré par le curé, à l'inscription du meneur dans un bureau de recommandresse, et à la tenue d'un registre paraphé mentionnant les sommes reçues pour le compte des nourrices. Ces intermédiaires ne peuvent, « sous peine de fouet », procurer deux nourrissons à la même éleveuse, ou emporter des nouveau-nés sans être accompagnés des nourrices, et sans que les enfants aient reçu le baptême. Lorsqu'un décès se produit au cours du trajet, ils doivent en faire la déclaration au juge ou au curé du plus prochain village. Enfin ces intermédiaires, chargés de toucher le salaire des nourrices, reçoivent des parents, « ainsi qu'il est d'usage » *un sol par livre*.

Il est fait injonction aux parents de payer exactement chaque mois les frais d'élevage, et aux meneurs et meneuses de ne pas laisser amasser ou accumuler plus de trois mois de salaires nourri-

ciers ; et le défaut de paiement peut conduire les parents à une condamnation dont l'exécution peut se faire par la capture des condamnés « même en leur maison », ainsi que nous l'apprend un arrêt du Parlement de Paris en date du 17 juin 1737.

De 1738 à 1762, il y a peu de décisions importantes. Signalons seulement deux Ordonnances de Police des 23 juin 1747 et 9 mai 1749 qui réglementent les conditions imposées aux nourrices pour être inscrites dans les bureaux des recommanderesses, et qui défendent aux Parisiens de chercher une éleveuse sans passer par l'intermédiaire des dits bureaux. Le 1^{er} juin 1756, la Chambre de Police du Chatelet interdit aux nourrices de mettre coucher à côté d'elles et dans le même lit les nourrissons dont elles sont chargées, et prescrit que le certificat délivré par le curé, devra dorénavant mentionner que l'éleveuse est pourvue d'un berceau. On décide également que les meneurs et meneuses doivent *visiter les nourrices* afin de découvrir celles qui pourraient être en contravention à cet égard, et d'en informer aussitôt le Procureur du Roi.

Cette première inspection *administrative* fit constater un grand nombre d'abus, démontra que les nourrices ont une lourde responsabilité morale et que des papiers en règle ne suffisent pas pour élever convenablement un nouveau-né !... Le 15 janvier 1757, le Lieutenant de police oblige les éleveuses à aviser les parents de leur nouvelle grossesse au moins dans le courant du deuxième mois. Il interdit,

d'autre part, aux nourrices enceintes de prendre des nourrissons, sous peine de fouet et de 50 livres d'amende... contre les maris (!)

Le 17 décembre 1762, Louis XV signe une très longue Ordonnance destinée à codifier la réglementation de l'élevage mercenaire. Elle rappelle les règlements antérieurs, exige en tête du certificat délivré par le curé, l'inscription de l'extrait de baptême de l'enfant, interdit aux éleveuses de se charger d'un nourrisson avant que leur propre enfant soit sevré et âgé de sept mois (à moins qu'il ne soit allaité par une autre femme), et leur défend de prendre un nouveau nourrisson deux ans après l'accouchement.

L'art. 5 de cette ordonnance institue une *visite médicale* des nourrices par des médecins désignés par l'Administration, mais seulement à la demande des parents ou de l'officier chargé de l'inspection des éleveuses. Les enfants peuvent également être examinés à la demande des parents, des meneurs ou de la nourrice.

Cette ordonnance prescrit à nouveau aux meneurs de surveiller les nourrices de leur département, et de signaler aux curés celles qui ne peuvent plus allaiter, ainsi que les enfants en mauvais état.

En dépit de ces mesures, Louis XV, dans une Déclaration en date du 24 juillet 1769, est forcé de constater que « le succès n'a pas encore répondu à ce que l'on avait pu se promettre ». Les quatre bureaux de nourrices fonctionnent très mal : les

locaux sont insalubres, les salaires nourriciers sont payés avec beaucoup de retard, les parents ont trop rarement des nouvelles de leurs enfants, et les élèves, gênées par cette réglementation, viennent de moins en moins nombreuses dans la capitale.

C'est pour remédier à cet état de chose que les quatre bureaux autorisés sont remplacés par *un seul* « capable par ses dimensions de contenir avec ordre et propreté toutes les femmes de la campagne ainsi que les enfants qui leur sont confiés ». Ce bureau général est géré par deux directeurs et deux recommanderesses. Les directeurs sont chargés de faire aux nourrices des avances de leurs mois de nourrices (sauf recours contre les parents), et d'entretenir entre les élèves et les familles une correspondance continuelle qui les mettent en état de concourir tous à la sûreté des jours de leurs enfants. La perception des salaires nourriciers est retirée aux meneuses pour être confiée à 22 *préposés* (20 pour Paris et 2 pour la banlieue) nommés par le Lieutenant Général de Police. Il existe une caisse dans laquelle les préposés versent jour par jour les sommes touchées. Les deux directeurs sont garants envers les parents et les nourrices de la gestion des préposés et de celle des meneurs, mais en échange, et à titre de compensation, il leur est alloué un droit de un sol par livre à retenir sur toutes les sommes versées à leur caisse. Les meneurs reçoivent du bureau général l'argent destiné aux nourrices, et ils sont munis d'une *feuille d'ordre* sur laquelle ils

portent les résultats de leurs diverses opérations. Enfin le Lieutenant désigne un ou plusieurs *inspecteurs de tournée* chargés de se transporter dans tous les endroits où sont placés des nourrissons de Paris, afin de les visiter.

Signalons encore une ordonnance du Lieutenant de Police du 19 novembre 1773, relative aux précautions que doivent prendre les meneurs pour transporter les nourrissons en province, et nous arrivons à l'époque révolutionnaire.

§ 2. — RÉGLEMENTATION MODERNE

Le 12 messidor an VIII (2 juillet 1800), un arrêté des Consuls détermine les fonctions du Préfet de Police, et dispose, dans son art. 32, que « le Préfet de Police fera surveiller le Bureau de nourrices, les nourrices et les meneurs ». Mais à la suite d'une décision de la Municipalité de Paris, un arrêté des Consuls du 29 germinal an IX (19 avril 1801) abandonne ce système et place le Bureau Général sous l'inspection du Conseil général d'Administration des Hôpitaux et Secours, en dépit des observations présentées au moment par le Préfet de Police Dubois : « Quand on a, disait celui-ci, suivi la marche de l'établissement depuis son origine, on demeure convaincu que... son administration appartient essentiellement à la police administrative, puisque elle seule peut renouveler les anciennes ordonnances

de police, les faire exécuter, dénoncer les délits aux tribunaux... Il n'y a que l'œil de la police qui puisse prévenir et réprimer les contraventions que les nourrices et les meneuses sont continuellement intéressées à introduire dans cette partie de l'Administration... ».

Pourquoi cette modification ? Parce que, tel que le Bureau général est conçu à l'époque, c'est surtout un *établissement de bienfaisance* qui, en procurant facilement et à de bas prix des nourrices à ceux qui en désirent, prévient en grande partie l'abandon qu'un salaire nourricier trop élevé rendrait infailliblement plus commun.

Examinons d'un peu plus près le fonctionnement de ce Bureau qui, après avoir été longtemps situé rue de Gramont, devait être transféré, en l'an X à l'Hôtel de la Trémouille, rue Saint-Avoie, où il devait demeurer jusqu'en 1821.

Les parents y trouvent en tout temps des nourrices, ils choisissent celle qui leur convient et règlent le prix avec elle. Pendant leur séjour à Paris, les éleveuses occupent des dortoirs dans l'établissement et couchent dans des lits auxquels on adjoint un berceau. Un registre est tenu, par ordre d'inscription, des enfants qui sont confiés aux nourrices. Les soins convenables sont pris pour tout ce qui se rapporte à la santé des enfants et des éleveuses : un médecin, en effet, est attaché à l'établissement pour examiner les nourrices et l'état des enfants rapportés ; enfin, tous les ans, le Bureau met à la disposition des

curés, pour être distribuées par eux aux éleveuses, cent boîtes de remèdes appropriés à l'usage des nourrissons.

Les parents remettent au Bureau, soit directement, soit par l'intermédiaire des meneurs, les salaires dûs à la nourrice. De son côté, l'établissement remet régulièrement aux meneurs les sommes qui sont dues aux éleveuses, même si les parents n'ont pas encore payé. Les meneurs, sitôt arrivés en province, paient les nourrices en présence des agents municipaux et rapportent les reçus à Paris. En même temps, ils donnent des nouvelles des enfants, et celles-ci sont immédiatement communiquées aux parents. Quand ces derniers n'ont pas payé le salaire de l'éleveuse depuis trois mois, le Bureau pourrait faire revenir les enfants, mais en pratique ce retour n'est ordonné qu'au bout de quatre à cinq mois. Sitôt le nourrisson rendu à sa famille (jamais auparavant), celle-ci est assignée devant le Juge de paix en paiement des salaires en retard.

Le Bureau général des nourrices, ayant à satisfaire des charges nombreuses, perçoit un droit d'enregistrement payé par les parents au moment où ils viennent retenir une nourrice. Ce droit, en l'an VIII, s'élevait à 3 fr. 10, si l'on en croit les archives de la Préfecture, qui nous rapportent, d'autre part, que le recouvrement des sommes dues se fait très lentement, et avec beaucoup de difficulté. Mais la correspondance est très abondante, et il est indéniable que l'activité des *inspecteurs de tournée*

a contribué à sauver la vie à une multitude de nouveau-nés...

Malgré cette réglementation minutieuse, des plaintes graves s'élèvent contre la Direction de cet établissement, vers 1818. On signale que le choix des nourrices se fait au hasard, que beaucoup d'élèves ont un lait trop ancien, ou sont âgées, ou atteintes de maladies de peau, que les enfants placés ne sont pas visités par les meneurs et ne sont pas soignés quand ils sont malades (par suite la mortalité des nourrissons est effrayante !), et qu'enfin les salaires nourriciers ne sont plus payés. Bref, comme le fera remarquer plus tard Th. Roussel « la bonté même des principes suivis par l'Administration de l'Assistance publique, est devenue une des causes de son insuccès et de l'amoindrissement de sa clientèle et de son influence. »

Devant ces faits qui ne sont que trop réels, le Conseil des Hospices, comprenant la nécessité de réorganiser le service décide, en 1821, de placer en des lieux différents les enfants trouvés et les enfants de bourgeois. Les meneurs sont remplacés par des préposés qui envoient tous les mois des nourrices au Bureau, sous la direction d'une surveillante et d'un conducteur de choix. Les mêmes préposés surveilleront les enfants confiés à ces nourrices, paieront celles-ci quatre fois par an et correspondront avec les autorités locales.

C'est alors qu'apparaissent les *bureaux de nourrices privés* qui fonctionnent encore de nos jours.

Des établissements particuliers se forment par les soins et avec le concours des anciens meneurs. Ceux-ci s'abouchent d'abord avec les sages-femmes qui, moyennant une rétribution pour chaque nourrice louée, leur font obtenir des nourrissons. Ensuite ils y conduisent les éleveuses. Celles-ci se voyant affranchies des prétendues entraves de l'Administration, s'y rendent sans hésitation, d'autant plus que les familles choisissent de préférence cette voie.

Mais dans ces bureaux qui se sont formés sans autorisation, et qui ne sont soumis à aucune surveillance, les abus ne tardent pas à se multiplier : la plupart des nourrices y viennent chercher des élèves sans être munies d'aucun papier ; certaines éleveuses sont malades ; ou on leur envoie des enfants malades ; parfois même la nourrice se charge de plusieurs élèves à la fois, etc. Devant la gravité de la situation, le Préfet de Police, reprenant une partie des attributions que l'arrêté de germinal an IX lui avait enlevées, rend, le 9 août 1828, une Ordonnance « fixant les conditions à remplir par les nourrices et les personnes qui s'entremettent pour leur procurer des nourrissons. »

Aux termes de cette Ordonnance, les éleveuses de province désireuses de se procurer un nourrisson à Paris ou en banlieue, doivent se présenter au préalable à la Préfecture de Police pour s'y faire inscrire. Elle doivent produire un certificat de leur Maire attestant qu'elles ont des moyens d'existence suffisants, qu'elles sont de bonne vie et mœurs, qu'elles

n'ont pas actuellement de nourrisson, que l'âge de leur dernier-né leur permet d'en prendre un, enfin qu'elles sont pourvues d'un garde-feu et d'un berceau pour l'enfant qui leur sera confié. Dans aucun cas elles ne peuvent se charger de deux enfants à la fois, et elles ne doivent rejoindre leur village que pourvues de l'acte de naissance de l'enfant qui leur a été confié. Il est interdit aux meneurs et meneuses d'emporter des nouveau-nés non accompagnés de leurs nourrices. Enfin les aubergistes et hôteliers qui affectent leurs locaux aux nourrices et nourrissons doivent en faire la déclaration pour permettre l'examen et la surveillance des dits locaux sous le rapport de la salubrité.

Le Préfet, M. Debelleye, se préoccupe également des femmes qui élèvent de jeunes enfants dans le ressort de la Préfecture de Police, et notamment de celles qui tiennent des maisons dites *de sevrage*, c'est-à-dire qui reçoivent à demeure et à titre onéreux, à l'époque où ils cessent d'être allaités, des enfants auxquels elles s'engagent à donner tous les soins nécessaires.

Par une deuxième Ordonnance datée du même jour, il astreint à une autorisation spéciale l'ouverture de ces établissements et décide que l'Inspecteur des Maisons de Santé sera chargé de la surveillance des maisons de sevrage, et qu'une Commission, composée de membres du Conseil de Salubrité, visitera tous ces établissements au moins *quatre* fois par an.

En dépit de ces mesures, les abus continuent, et compromettent de plus en plus l'existence des enfants : on voit se multiplier les moyens frauduleux employés soit par la nourrice, soit par les personnes qui s'entremettent dans le placement, dans le but de dissimuler le défaut d'aptitude de ces femmes à prendre soin d'un nourrisson.

Pour y mettre un terme, M. Delessert, Préfet de police, pose, le 20 juin 1842, les bases d'une organisation qui réalise vraiment, *pour la première fois en France*, la Protection efficace des Enfants du Premier Age, et qui devait inspirer le législateur de 1874.

Le Service d'inscription à la Préfecture de Police, organisé par l'ordonnance de 1828, est étendu aux nourrices domiciliées dans le ressort de Préfecture, qui doivent se munir d'un certificat délivré par le Maire de leur commune. De plus, l'éleveuse doit produire un certificat médical, dûment légalisé, attestant qu'elle réunit, sous le rapport sanitaire, toutes les conditions désirables pour élever un nourrisson. Un bulletin d'inscription est remis à la nourrice, qui doit faire viser par le Maire ou par le Commissaire de Police l'acte de naissance de son élève.

Tout intermédiaire pour le louage des nourrices doit être autorisé par le Préfet de Police, après enquête préalable. Il est interdit aux intermédiaires autorisés de procurer des nourrissons à des femmes non enregistrées à la Préfecture, de reconduire des

nourrices non munies des pièces imposées, d'emporter ou de faire emporter des nouveau-nés sans qu'ils soient accompagnés des nourrices qui doivent les allaiter, enfin de procurer plus *d'un* enfant à la même éleveuse. D'autre part les directeurs des Bureaux de nourrices doivent tenir un registre coté et paraphé contenant tous renseignements utiles sur la nourrice, son nourrisson et les parents de celui-ci. Ils sont tenus de fournir dans les vingt-quatre heures à l'Administration un bulletin signalant le départ de chaque éleveuse, avec l'identité de l'enfant emporté...

Tandis que le Préfet de Police établissait pour la région parisienne une réglementation assez complète qui rendait de très grands services à la cause de l'Enfance, aucun effort n'était tenté par le législateur pour enrayer l'effroyable mortalité infantile qui sévissait alors en France, et qui, causée par une hygiène déplorable, peuplait les cimetières de village d'innombrables petits cadavres.

Cependant, en 1860, le docteur Monod, de Mon-sauche (Nièvre), avait, dans un travail mémorable, dénoncé à l'Académie de Médecine la mortalité effroyable des enfants des nourrices sur lieu et des « petits parisiens » envoyés en nourrice dans la Nièvre. Une enquête effectuée en 1862 et publiée par le Ministère de l'Intérieur, indiquait une mortalité de 73,43 % dans les départements de l'Aube, du Calvados, de la Côte-d'Or, de l'Eure, de l'Indre-et-Loire, de la Loire-Inférieure, de la Manche, de la

Seine-Inférieure et de la Seine-et-Oise. Un tel chiffre se passe de tout commentaire !... Comme devait le faire remarquer plus tard le docteur Bergeron, de l'Académie de Médecine, « il était humiliant pour notre temps et notre pays, qu'en dépit de l'hygiène publique et privée, la mortalité des nouveau-nés fût assez élevée pour qu'on ait pu dire, chiffres en main, qu'un enfant qui naissait avait moins de chances de vivre une semaine qu'un octogénaire de vivre un an ! »

En 1867, l'Académie de Médecine nomma une Commission d'enquête dont le président présenta un rapport et un projet de loi en vue de la constitution d'une inspection médicale au domicile des nourrices. En 1869, le Ministre de l'Intérieur présenta, à son tour, un rapport sur les travaux de la Commission ministérielle nommée après l'enquête provoquée par l'Académie de Médecine en 1867.

« De toutes ces statistiques, y était-il dit, il résulte qu'en vertu d'une loi invariable, les enfants conservés et nourris dans la famille échappent à la plupart des causes de mortalité qui déciment au contraire les enfants envoyés en nourrice loin de la surveillance et des soins des parents. Cette surveillance n'étant pas, il faut qu'une autre s'y substitue ».

Une société privée fut alors fondée, sous le nom de « Société Protectrice de l'Enfance », qui organisa dans la France entière la surveillance des enfants placés en nourrice.

La guerre de 1870 éclata et interrompit l'examen

de la question. Mais à la suite des désastres militaires subis, l'opinion publique s'émut à nouveau et, dès 1872, des Conseils généraux demandèrent avec insistance la réglementation de l'industrie nourricière.

C'est alors que le docteur Théophile Roussel, député, déposa une proposition de loi dont l'exposé des motifs fut lu à la Chambre le 24 mars 1873. L'auteur y mettait à nu la plaie sociale causée par les défauts de l'élevage en nourrice, et spécialement du rôle néfaste des nourrices sur lieu. A la suite de cet exposé, la Chambre nomma une Commission parlementaire pour étudier la proposition de loi. Celle-ci fut adoptée par la Chambre le 23 mars 1874, par le Sénat le 23 décembre 1874, et promulguée le 8 janvier 1875.

Cette loi, dite loi Roussel, établissait une surveillance administrative des enfants âgés de moins de deux ans, placés en nourrice, moyennant salaire, hors du domicile paternel. Un règlement d'Administration Publique en date du 27 février 1877, rendu au Conseil d'Etat sur le rapport de Louis Marbeau, devait préciser les détails de l'organisation du service dans les départements.

Quoique parfaitement conçue par son auteur, cette loi n'eut pas l'accueil qu'elle paraissait mériter : elle gênait bien des gens, et, les budgets départementaux devant supporter la charge d'un tel service, les Préfets lui furent hostiles ; il y eut même quatre départements qui *refusèrent* délibérément de s'y

soumettre : l'Ardèche, la Charente, la Dordogne et les Hautes-Pyrénées. Il fallut de multiples circulaires ministérielles pour stimuler le zèle défailant des Préfets et faire appliquer la loi dans toute la France.

Par contre, il n'y eut aucune difficulté d'application dans la Seine. Le Conseil général apprécia immédiatement, en effet, le but philanthropique et humanitaire de la loi. Il en assura le bon fonctionnement en votant de larges crédits, et c'est grâce à cette faveur que les nourrissons du département bénéficient depuis 50 ans d'une protection effective et efficace.

Signalons enfin qu'aux deux textes précités est venue s'ajouter une Ordonnance de Police du 1^{er} février 1878 qui constitue le règlement particulier prévu à l'art. 12 de la loi Roussel.

§ 3. — RÉFORME DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

(Décret-loi du 30 octobre 1935)

La loi Roussel a marqué une date importante dans la lutte entreprise contre la mortalité infantile. Grâce à elle, la mortalité générale des enfants, qui dépassait 39 % en 1874, est tombée à 13 % dès 1894. Mais ces résultats sont encore insuffisants pour contrebalancer le déficit annuel des naissances et la mortalité chez les jeunes enfants.

En effet, d'après la Statistique Générale de France,

si l'on ne considère que le nombre d'enfants décédés dans le département de la Seine au cours de leur première année, on arrive à cette conclusion : sur 1.000 enfants nés vivants, 80 en moyenne disparaissent dans l'espace d'un an. Et si l'on veut ajouter à ce chiffre celui des mort-nés, on atteint le taux de 132 pour 1.000 !...

Or, jusqu'à ce jour, la loi Roussel était notoirement insuffisante pour améliorer cette situation. En effet :

1) Elle ne concernait que les enfants âgés de *moins de deux ans*, alors que jusqu'à quatre ou cinq ans l'enfant est encore bien frêle et nécessite des soins vigilants.

2) Elle ne s'appliquait qu'aux enfants *placés en nourrice*. Ceux élevés par leur famille ou par des personnes charitables n'étaient astreints à aucune surveillance, alors que trop souvent, hélas ! les parents ne sont pas capables de les soigner convenablement, faute de connaissances et de capacités.

Bref, la loi de 1874 ne réalisait une protection vraiment efficace de l'Enfance que dans un domaine très limité. Il importait de prendre au plus vite des mesures pour lutter contre cette excessive mortalité infantile qui, jointe au déficit des naissances, mène lentement notre pays à la décadence et à la ruine.

Que pouvait-on faire pour lutter contre un tel état de choses ? Deux solutions étaient possibles :

1) Ou bien réformer la loi de 1874 et étendre la protection à de nouvelles catégories d'enfants ; profiter de l'occasion pour apporter au mécanisme

actuel les améliorations imposées par une pratique de 60 années ;

2) Ou bien créer, pour le département de la Seine seulement un organisme spécial, qui aurait groupé tous les services s'occupant de l'Enfance, et dont la seule et unique mission aurait été de lutter contre cette mortalité infantile qui, dans ce département, dépasse sensiblement celle de la province, en raison de l'insalubrité d'un grand nombre de logements ouvriers.

Ces deux solutions ont été successivement envisagées.

Tout d'abord, en 1891, à la suite d'un rapport très pessimiste de l'Académie de Médecine, le Parlement s'émut, et MM. Léon Labbé et Paul Strauss, sénateurs, sollicitèrent une enquête préparatoire à la revision de la loi du 23 décembre 1874, tandis que le Comité Supérieur de la Protection des Enfants du Premier Age et l'Académie de Médecine se livraient, de leur côté, à une étude de la question. Mais c'est seulement le 27 décembre 1918 que M. Paul Strauss déposa sur le bureau de la Haute-Assemblée un projet particulièrement intéressant, qui tendait à la revision de la loi de 1874. Son exemple devait être suivi, à quelques mois d'intervalle, par le Professeur Pinard qui déposait une autre proposition ayant pour objet « le relèvement de la natalité française au point de vue du nombre et de la qualité ».

A la suite d'un rapport remarquable de M. Strauss, en date du 2 juin 1921, le Sénat adopta la proposi-

tion de celui-ci, le 23 novembre 1922, et la transmit aussitôt à la Chambre. Mais celle-ci, après avoir attendu plusieurs années avant de passer à la discussion, apporta des modifications au texte qui lui était soumis, en dépit des efforts des rapporteurs, MM. Dézarnaulds et Fié, et de M. Landry, rapporteur à la Commission des finances.

Le 18 décembre 1930, enfin, le texte modifié revint devant le Sénat... qui le renvoya à la Commission des finances... et l'on entendit plus parler de rien.

Devant la carence du Parlement, le Conseil Général de la Seine et le Conseil Municipal de la Ville de Paris s'émurent à leur tour, et envisagèrent la possibilité de la création d'un Office de l'Enfance qui, réalisant la synthèse de tous les services parisiens s'occupant de l'Enfance (Assistance publique, Direction des Affaires départementales, Direction de l'Hygiène, du Travail et de la Prévoyance Sociale, et Direction de l'Enseignement, à la Préfecture de la Seine), remédierait à l'insuffisance de la loi Roussel, et lutterait contre l'ignorance et la misère qui sont la cause principale de la mortalité des enfants en bas-âge.

A vrai dire, ce problème avait été posé, dès 1924, par M. Grangier, au Conseil Général, mais il devait trouver son expression définitive dans des propositions faites le 28 décembre 1929 par MM. Ambroise Rendu, Henri et Louis Sellier au Conseil Général, et le 31 décembre 1930 par M. de Fontenay, au Conseil Municipal.

Ces trois propositions firent l'objet d'une étude critique du Préfet de la Seine, lue au Conseil Général le 17 mars 1931, dans laquelle l'auteur se montrait favorable à la création d'un Office Départemental de l'Enfance. Une Commission d'études fut désignée, mais comme le vote de la loi Strauss semblait imminent, elle se sépara sans avoir rien décidé...

C'est au gouvernement de M. Pierre Laval que revient le mérite d'avoir songé à tirer de l'oubli la proposition Strauss, afin de réaliser en grand la Protection de l'Enfance, par une extension de la loi Roussel. Usant des pouvoirs spéciaux que le Parlement lui avait temporairement conférés par la loi du 8 juin 1935, le Gouvernement, dans un décret-loi en date du 30 octobre 1935, a, en effet, profondément réformé la loi du 23 décembre 1874, en y introduisant un grand nombre de dispositions qui figuraient antérieurement dans la proposition Strauss.

L'auteur de la réforme a bien compris qu'une surveillance étroite était la base sur laquelle devait reposer tout l'édifice de la Protection. Aussi, sans rien modifier aux termes essentiels de la loi Roussel, a-t-il posé le principe de *l'élargissement* de cette loi, en n'en réservant plus le bénéfice aux seuls enfants placés en nourrice, et en adoptant quelques obligations nouvelles qui n'aliènent en rien l'autorité du père de famille, mais permettent à l'autorité administrative de se substituer à la sienne dans le cas où il manquerait à son devoir...

Dans les chapitres qui vont suivre, nous mettrons en lumière toutes les *modifications* apportées au système de la Protection de l'Enfance par le décret-loi du 30 octobre 1935. Mais il est indispensable, auparavant, de dresser un bref tableau des *innovations* contenues dans le nouveau texte.

1) Tout d'abord, l'âge maximum de la Protection est modifié et porté de deux à *trois* ans (art. 1^{er} du décret-loi). La proposition Strauss, dont le législateur de 1935 s'est inspiré sur bien des points, avait cependant conservé l'âge de deux ans, bien qu'au cours de la discussion il ait été fortement question, à la suite d'un rapport de M. Dezarnauld en date du 23 juin 1923, d'étendre le contrôle administratif aux enfants ayant trois ans révolus.

2) Ensuite le décret-loi étend considérablement le domaine de la surveillance administrative, en ne réservant plus le bénéfice de celle-ci aux seuls enfants élevés *moyennant salaire*. En effet, en vertu de l'art. 1^{er}, le contrôle de l'Administration doit désormais s'appliquer :

a) Aux enfants placés en nourrice, sevrage ou en garde hors du domicile de leur père, mère ou tuteur légal ;

b) Aux enfants dont la mère est placée comme nourrice ou a recueilli chez elle un autre enfant pour le nourrir ;

c) Aux enfants secourus temporairement en vertu de l'art. 3 de la loi du 27 juin 1904, et ceux dont la mère reçoit un secours public d'allaitement ;

d) Aux enfants dont les parents ont été condamnés pour mendicité à une peine correctionnelle, en vertu de l'art. 2, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} octobre 1917 sur la répression de l'ivresse publique ;

e) Aux enfants dont la garde a été retirée aux parents par le tribunal et qui ont été confiés à des tiers ;

f) Aux enfants dont les parents, ou l'un d'eux, en a fait la demande à la mairie de sa résidence.

Le décret-loi n'a pas reproduit intégralement les termes de la proposition Strauss. L'art. 1^{er} de celle-ci contenait bien les trois premiers alinéa énumérés ci-dessus, mais étendait encore la protection de l'autorité publique aux enfants dont les mères sont bénéficiaires des dispositions de la loi du 17 juin 1913 sur le repos des femmes en couches, à ceux dont les parents sont inscrits sur la liste de l'Assistance médicale gratuite, ou sont bénéficiaires de secours publics, ou de la loi du 31 mars 1919 relative aux pensions militaires, de la loi du 9 avril 1898 et des lois subséquentes concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Par contre, le nouvel art. 1^{er} a remplacé ces catégories d'enfants à protéger par d'autres, non moins dignes d'intérêt.

3) Mais la principale innovation du décret-loi est dans son art. 6 :

« *Chaque enfant* doit être pourvu, à sa naissance, « d'un carnet de croissance, délivré gratuitement, « qui sera disposé en vue de recevoir les renseigne-

« ments prévus par le Règlement d'Administration « Publique ».

Il ne s'agit donc plus seulement des six catégories d'enfants visés à l'art. 1^{er}, mais bien de *tous les enfants* de 1 à 3 ans même non soumis au contrôle de l'Administration, quelle que soit la situation de fortune de leur parents.

Ce carnet de croissance qui figure déjà dans la proposition Strauss, est d'origine anglaise, et l'idée de l'imposer en France a été émise pour la première fois en 1897, au Congrès d'Assistance Publique de Rouen, par MM. Cambillaud, Lefèvre et Paul Strauss. Par la suite, le Congrès National de Protection des Enfants du Premier Age tenu à Bordeaux en 1913, et la Conférence de puériculture de la Ligue contre la Mortalité Infantile, tenue à Paris en 1920, devaient donner leur adhésion à la formule de ce carnet de croissance.

Le décret-loi laisse au Règlement le soin de déterminer les mentions qui devront figurer sur ce carnet ainsi que la fréquence de ses contrôles. La proposition Strauss était plus complète, et comme le Règlement s'en inspirera sans doute très largement, nous croyons pouvoir citer ici ses dispositions essentielles.

Ce carnet devra être disposé en vue de recevoir les indications relatives à l'état civil de l'enfant, à sa vaccination, à son mode d'alimentation, à ses pesées qui devront être mensuelles pendant la première année et trimestrielles au cours de la deuxième et probablement de la troisième année, enfin aux

visites effectuées soit par le médecin de la famille, soit par celui du Service de Protection.

Pour les enfants non soumis obligatoirement au contrôle du médecin-inspecteur, ce carnet devra être déposé par les parents, et sous pli cacheté, à la Mairie, à la fin du mois qui suivra la naissance, tous les trois mois au cours de la première année, et deux fois seulement au cours de la deuxième, et sans doute aussi de la troisième année. Il sera transmis dans la huitaine au Service de Protection qui le visera dans le même délai et le retournera sous pli cacheté à la Mairie pour qu'il soit remis d'urgence à la famille. « En cas d'inobservation de cette prescription, le Service de Protection fera visiter l'enfant par un médecin. En cas de récidive, le Préfet de Police pourra prononcer l'admission de l'enfant dans le Service de la Protection du Premier Age. Toute protestation des parents contre cette mesure sera déférée au Comité départemental qui statuera en dernier ressort ».

Que faut-il penser de cette innovation ?

Elle ne semble pas devoir soulever de critiques, en théorie du moins. L'autorité administrative ne se substitue à l'autorité paternelle que dans le cas où celle-ci sera, malgré avertissement, en défaut de plein gré. Mais en pratique cette disposition entraînera de nombreuses complications. L'Administration devra adresser un nombre incalculable de rappels aux familles qui, par mépris ou insouciance, ne se conformeront pas, dans les délais prévus, aux

conditions de la loi. D'où une paperasserie formidable !...

Telles sont les trois principales innovations apportées à la réglementation actuelle par le décret-loi du 30 octobre. Les autres dispositions de ce texte ne font que modifier des points de détail de la loi du 23 décembre 1874, et seront étudiées à leur place.

L'art. 22 du décret-loi prend soin de préciser que celui-ci n'abroge que « les dispositions contraires au présent décret ». C'est dire que tout ce qui, dans la loi Roussel, n'est pas incompatible avec le nouveau texte, a été conservé par le législateur de 1935, et que celui-ci, en fin de compte, s'est contenté *d'étendre* et *d'améliorer* la Protection établie par la loi de 1874.

Enfin ces dispositions nouvelles n'ont effet qu'à dater du 1^{er} janvier 1936 et doivent avoir été, au préalable, ratifiées par le Parlement (art. 23 et 24).

TITRE II

DE L'ÉLEVAGE INDIVIDUEL

L'élevage individuel est le mode d'élevage le plus simple : *un* enfant est confié à *une* éleveuse, qui s'engage à le nourrir et à le soigner pendant un temps variable. Ce genre d'élevage a existé de tout temps, et c'est lui qui, en raison des dangers qu'il présente pour l'enfant, a été le premier réglementé par les Pouvoirs Publics.

Nous étudierons tout d'abord en détail la réglementation de l'élevage en nourrice dans le département de la Seine, réglementation qui repose sur la loi Roussel, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935, mais qui se complique d'un certain nombre de mesures spéciales, prises par le Préfet de Police dans l'intérêt du nourrisson.

Nous examinerons ensuite la réglementation des enfants en garde, qui est spéciale à Paris et à sa banlieue. Ce n'est pas là une innovation, puisque cette surveillance date du 9 août 1828. Le Préfet de Police d'alors, M. Debelleyme, en étendant le contrôle de l'Administration aux enfants de plus de

deux ans, devait s'engager dans une voie reprise de nos jours par M. le sénateur Paul Strauss et le gouvernement de M. Pierre Laval.

Nous serons amené, dans ce chapitre, à parler des *garderies*, établissements où l'on reçoit plusieurs enfants, et qui, par conséquent, auraient dû être traitées dans le chapitre suivant, réservé à l'élevage en commun. Mais comme les gardeuses d'un enfant sont infiniment plus nombreuses que les établissements de garde, l'étude de ces établissements trouvait place dans ce chapitre, et c'est pourquoi nous l'y avons placée.

Enfin dans un troisième chapitre, nous étudierons la réglementation imposée par la Préfecture de Police aux bureaux de nourrices de la région parisienne. Ces organismes qui, nous l'avons vu, remontent au ^{xiii}e siècle, ont été, jusqu'à présent, d'une grande utilité pour les parents et les éleveuses ; et c'est pourquoi, en dépit des inconvénients et même des dangers qu'ils présentent, ils ont été conservés. Mais leur maintien a été subordonné à un contrôle actif et vigilant de la part de l'Administration.

CHAPITRE PREMIER

RÉGLEMENTATION DE L'ÉLEVAGE EN NOURRICE

Le grand principe de biologie selon lequel « tout être vivant porte en lui-même les ressources nécessaires pour élever sa progéniture » n'est pas toujours applicable à l'espèce humaine. Souvent, en effet, la santé de la mère ne permet pas à celle-ci de nourrir son enfant : l'allaitement maternel serait dangereux à la fois pour la mère et pour l'enfant.

Mais il arrive aussi que la mère ne *veut* pas garder près d'elle celui qui vient de naître. Cela s'explique soit par l'exiguïté et l'insalubrité du logement habité, ou le métier qui oblige les parents à s'absenter toute la journée, soit par la volonté de cacher une faute, ou le désir d'éloigner un être qui trouble deux égoïsmes...

Dans ces hypothèses, le nouveau-né quitte sa famille pour être confié à une éleveuse, gratuitement ou moyennant salaire : il est mis en nourrice.

Selon Littré, la nourrice est celle « qui allaite un enfant » et « allaiter » signifie « nourrir de son lait ».

Mais l'usage a beaucoup élargi le sens du terme, si bien qu'actuellement le mot « nourrice » peut s'appliquer à diverses catégories de personnes.

Il y a lieu, tout d'abord, de distinguer nettement les *nourrices gratuites* des *nourrices salariées*. Ces dernières, seules, étaient soumises aux obligations de la loi de 1874, puisque l'art. 1^{er} prenait soin de préciser que la surveillance légale ne s'applique qu'aux jeunes enfants « placés en nourrice... moyennant salaire... en dehors du domicile paternel ». Mais le décret-loi du 30 octobre 1935 a supprimé l'intérêt de cette distinction en soumettant au contrôle administratif *toutes* les nourrices, salariées ou non.

On distingue encore les nourrices dites *à emporter*, au sein ou au biberon, et les nourrices *sur lieu*. Les premières sont des éleveuses qui viennent de leur village pour se procurer, généralement par l'entremise d'un bureau de nourrices, un nourrisson qu'elles élèveront chez elles au sein ou au biberon. Les secondes sont des éleveuses qui se placent dans une famille pour y élever *au sein* l'enfant de leurs maîtres.

Il existe enfin une catégorie d'éleveuses que l'on pourrait appeler les nourrices sur lieu au biberon, et qui sont connues sous le nom de *nourrices sèches*. Ce sont en somme des nourrices qui se placent dans une famille pour y élever *au biberon* l'enfant de leurs patrons. Cette catégorie d'éleveuses doit-elle être assujettie à la réglementation de la loi de 1874 ?

Aucune disposition de la loi Roussel ne paraît les concerner, et cette lacune apparente se justifie aisément car, en réalité, ce ne sont pas des nourrices au sens propre du terme. Certaines d'entre elles ont bien eu un enfant, mais il y a très longtemps ; d'autres sont d'anciennes nourrices sur lieu, qui ont perdu leur lait ou qui ont terminé leur mission ; d'autres, enfin, n'ont jamais eu d'enfant, et cherchent seulement une place dans une maison. Ce sont plutôt des bonnes d'enfant, des « nurses » qui doivent être soumises à la réglementation des « gens de maison » et non à celle des nourrices. D'ailleurs, lorsqu'elles sollicitent l'autorisation d'exercer leur industrie, elles ne peuvent produire le certificat prévu par l'art. 8, § 2 de la loi, attestant que leur dernier enfant est vivant et âgé de plus de sept mois révolus, ou, s'il n'a pas cet âge, qu'il est allaité par une autre nourrice.

Cependant au début de ce siècle, la Préfecture de Police accordait l'autorisation à d'anciennes nourrices sur lieu au sein qui voulaient continuer leur métier, sans être astreintes à l'obligation d'allaiter. Mais cette tolérance excessive ne tarda pas à être la cause de nombreux abus : les bureaux de nourrices placèrent des nourrices sèches comme gouvernantes, bonnes d'enfants, et même femmes de chambre (!), se mettant ainsi en infraction avec les clauses de leur arrêté d'autorisation, et faisant une concurrence déloyale aux bureaux de placement de domestiques qui, d'après la loi du 14 mars 1904, sont

seuls qualifiés pour procéder à de telles opérations. D'autre part, ils portaient préjudice aux personnes placées par leurs soins, puisque celles-ci devaient payer une certaine somme d'argent au directeur du bureau, alors que dans les bureaux de placement, il est de règle de mettre tous les frais à la charge de l'employeur.

Cette situation ne pouvait s'éterniser, et le 26 décembre 1911, il fut décidé que l'inscription serait désormais refusée à toute nourrice sèche qui ne produirait pas le certificat prévu par l'art. 8, § 2 de la loi de 1874...

Les nourrices dont le législateur a réglementé l'industrie sont donc les nourrices sur lieu et les nourrices à emporter, au sein ou au biberon. En intervenant en matière d'élevage individuel la Puissance publique a voulu exercer sur le nourrisson si fragile confié à des mains mercenaires, un contrôle sévère qui remplace, dans la mesure du possible, la vigilance familiale.

Pour parvenir à ce but, l'Etat a établi un faisceau d'obligations à l'encontre des parties — parents et nourrices — qui interviennent dans le placement.

Les obligations imposées aux parents qui, sous l'empire de la loi de 1874, se réduisaient à une simple déclaration à la Mairie, ont été quelque peu augmentées par le décret-loi du 30 octobre 1935.

Tout d'abord, aux termes de l'art. 8 de ce texte, celui qui place un enfant en nourrice est tenu d'en

faire, dans les trois jours, la déclaration à la Mairie de sa résidence, en indiquant le lieu de naissance de l'enfant, et en produisant la copie des pièces exigées de toute éleveuse, préalablement à la remise de l'enfant. De plus, il doit remettre à la nourrice le carnet de croissance de l'enfant mentionnant que celui-ci ne paraît atteint d'aucune maladie transmissible et peut être transporté sans danger.

Mais là où le décret-loi innove complètement, c'est lorsque, prenant à son compte une idée du sénateur Strauss, il impose, dans son article 9, une obligation identique à l'employeur d'une nourrice sur lieu. Celui-ci doit en effet, dans les 48 heures de l'arrivée de la nourrice à son domicile, en faire la déclaration à la Mairie de sa résidence, et y présenter les certificats dont l'éleveuse est pourvue, une déclaration signée de la nourrice, spécifiant les conditions de placement de son enfant, et attestant qu'il est élevé au sein s'il a moins de six mois, enfin un certificat médical constatant que l'enfant confié à la nourrice ne paraît atteint d'aucune maladie transmissible.

Par contre, les obligations imposées aux nourrices, déjà très nombreuses sous l'empire de la loi de 1874, ont été encore accrues par le législateur de 1935, si bien qu'il paraît difficile d'en dresser un tableau complet. Il nous semble cependant possible de diviser ces obligations en deux catégories, dont la la remise de l'enfant à l'éleveuse est le trait d'union.

§ 1^{er}. — OBLIGATIONS ANTÉRIEURES A LA REMISE
DE L'ENFANT

La nourrice qui désire élever un enfant doit, selon l'art. 27 du règlement de 1877, modifié par l'art 10 du décret-loi, se munir préalablement :

- 1) D'un certificat administratif, délivré par le Maire de la commune de sa résidence, et mentionnant son état civil ;
- 2) D'un certificat, délivré par le Médecin-inspecteur de sa circonscription ;
- 3) D'un carnet de nourrice, délivré, selon le cas, par le Maire ou par la Préfecture de Police.

A. Certificat administratif

Ce certificat, prévu par l'art 8 de la loi de 1874, les art. 27 et 28 du règlement du 27 février 1877, et l'art. 10, § 2 du décret-loi, doit être présenté par toute personne désireuse d'élever gratuitement ou moyennant salaire, un enfant de moins de trois ans. Délivré par le Maire de la commune du domicile de la nourrice, ce certificat doit contenir les mentions suivantes :

- 1) Identité de la nourrice ;
- 2) Identité et consentement de son mari ;
- 3) Ressources du ménage, renseignements sur la propriété et la salubrité de l'habitation ;

4) Existence d'un berceau et d'un garde-feu ;

5) Si la nourrice a déjà élevé des enfants, indication de la date et de la cause des retraits, et, le cas échéant, mention qu'elle a conservé les carnets précédemment délivrés ;

6) Date de naissance de son dernier enfant, et la mention de son existence s'il est encore vivant.

Certaines de ces mentions sont *essentiell*es (identité de la nourrice, de son mari, date de naissance et existence du dernier enfant). Leur défaut entraîne pour le Maire l'application des peines de l'art. 50 du Code Civil.

Ces mentions sont les mêmes pour les nourrices *au biberon* et pour les nourrices *au sein*. Toutefois, pour ces dernières, l'art. 10, § 4 et l'art. 11 du décret-loi du 30 octobre 1935 prévoient une mention supplémentaire. Le certificat doit, en effet, indiquer si le dernier enfant de l'élèveuse est vivant, et, dans l'affirmative, constater par extrait joint de l'acte de naissance, qu'il est âgé d'au moins *six* mois.

Cette obligation spéciale ne supporte aucune exception lorsqu'elle s'applique aux élèveuses au sein dites « à emporter » : il leur est formellement interdit d'exercer leur industrie tant que leur propre enfant n'a pas six mois.

Par contre, les *nourrices sur lieu* peuvent se placer chez des particuliers, même quand leur enfant n'a pas encore six mois, dans *trois cas* limitativement énumérés dans l'art. 8, § 2 de la loi, modifié par l'art. 11, § 2 du décret-loi :

1) Lorsque l'enfant de la nourrice est lui-même élevé au sein par une autre éleveuse ;

2) Lorsque la nourrice allaite son propre enfant en même temps que celui de ses employeurs, au domicile de ces derniers ;

3) Lorsqu'il faut absolument nourrir un enfant dont la mère ne peut plus suffire à cette tâche, par suite d'une carence lactée soudaine.

Cette rigueur particulière du législateur à l'égard des nourrissons au sein s'explique par cette idée que le lait de la mère appartient tout d'abord à son enfant. Ce n'est que lorsque celui-ci n'en a plus besoin, parce qu'il est sevré ou élevé par une autre nourrice, que la femme redevient vraiment maîtresse de son lait et peut le céder à un autre enfant.

En réalité, il n'y a pas ici une innovation. En effet, l'art. 8, § 2 de la loi de 1874, la Circ. Min. du 27 octobre 1894 et l'Arrêté Préfectoral du 13 août 1901 décidaient que la nourrice ne pourrait se placer chez autrui tant que son enfant n'aurait pas *sept* mois révolus, sauf si le dit enfant était élevé *au sein* par une autre nourrice.

Cette disposition législative a été, à l'époque, l'objet de nombreux commentaires, car l'on s'est rendu compte immédiatement qu'elle était pratiquement inapplicable dans certains départements comme celui de la Seine, et qu'elle gênait à la fois les parents et les nourrices.

En confiant un nouveau-né à une femme dont le lait a au moins sept mois, on diminue la durée de

l'allaitement. Au bout de cinq mois environ le lait sera tari, et il faudra, ou bien sevrer prématurément l'enfant, ou bien lui chercher une autre nourrice. D'où une gêne certaine pour les parents. D'autre part, le placement après l'accouchement est pour beaucoup d'éleveuses sur lieu le seul moyen d'existence possible. Si on leur défend de se placer pendant sept mois, comment vont-elles vivre pendant ce laps de temps ?

On s'aperçut encore que presque toutes les nourrices sur lieu placées commettaient une infraction à la loi : leur enfant était bien mis en nourrice, mais pour y être élevé *au biberon* et non *au sein*, ainsi que l'exigeait l'art. 8, § 2. Cela pouvait s'expliquer, soit par la difficulté de trouver des nourrices au sein dans certaines régions, soit parce que, très souvent, l'enfant de l'éleveuse restait dans la famille de celle-ci, pour y être élevé par la grand'mère ou par la sœur aînée. Le législateur, en votant la loi de 1874, avait-il donc voulu interdire l'élevage en famille, et prescrire l'expatriement de l'enfant ?

Quoiqu'il en soit, ces raisons avaient semblé pertinentes à plusieurs Préfets de province et au Préfet de Police, qui, nonobstant les termes formels de la loi, agréèrent, à partir de 1900, un certain nombre de nourrices sur lieu qui ne remplissaient pas les conditions réglementaires.

Le Ministre de l'Intérieur fut obligé, dans une Circulaire en date du 27 juillet 1901, de ramener ses subordonnés à une plus exacte interprétation de la

loi, et spécialement du § 2 de l'art. 8. « Certes, affirmait-il en substance, cette mesure a paru très rigoureuse aux tenanciers des bureaux de nourrices, mais les Préfets n'ont pas à se constituer leur défenseur, et, en l'état actuel des choses, il n'y a pas lieu d'envisager une modification de la loi du 23 décembre 1874, à l'égard de ces nourrices... »

La Préfecture de police prit immédiatement toutes mesures utiles pour faire appliquer strictement la loi. Deux Circulaires Préfectorales en date des 8 et 13 août 1901, ainsi que deux notes spéciales, furent adressées aux directeurs des bureaux de nourrices et aux Maires, puis au Directeur de l'Assistance publique et au Préfet de la Seine, au sujet des éleveuses recrutées dans les hôpitaux et les asiles, pour les inviter à se montrer désormais très rigoureux à l'égard des nourrices sur lieu.

Il fut décidé également qu'après l'entrée en service de ces éleveuses, l'Administration ferait procéder à des vérifications relatives au mode d'alimentation de l'enfant, et que toute infraction serait signalée au Parquet. Comme les étrangères, en règle avec la loi, peuvent aussi se placer chez nous en qualité de nourrices sur lieu, et que, si elles déclarent avoir placé leur propre enfant dans leur pays d'origine, l'Administration n'a à sa disposition aucun moyen de contrôle, il fut décidé, en 1913, que toute étrangère devrait dorénavant justifier du placement de son enfant *avant* son inscription.

Le résultat de ces mesures de rigueur ne s'est pas

fait attendre : les nourrices sur lieu sont devenues de plus en plus rares, et depuis quelques années, le Service de la Protection de l'Enfance n'en inscrit presque plus.

Il ne semble pas que le décret-loi, en abaissant l'âge de l'enfant de sept à six mois, contribue à faire revivre cette catégorie d'éleveuse.

Tout d'abord, la première dérogation prévue par l'art. 11, § 2 n'améliorera guère l'état de chose actuel. Bien peu de parents, croyons-nous, admettront que la nourrice dont ils louent les services, amène chez eux son propre enfant, afin que son lait serve à la nourriture de deux nourrissons.

Enfin, si les formalités arrêtent un certain nombre de mères désireuses de se placer à domicile pour élever l'enfant de leurs maîtres, il ne faut pas oublier que les places de nourrices sur lieu deviennent de plus en plus rares, par suite de la vie chère et de la crise qui font de cette éleveuse un véritable luxe réservé seulement aux familles aisées.

Qu'il s'agisse d'une nourrice « sur lieu » ou d'une nourrice « à emporter », l'autorité qui délivre le certificat administratif, doit toujours faire vérifier l'état de salubrité et de propreté du logement de l'éleveuse. Pour assurer l'application de cette disposition, la Circulaire Préfectorale du 29 février 1908, réalisant un vœu du Comité départemental de Protection des Enfants du Premier Age, a décidé que, dans le ressort de la Préfecture de Police, l'examen

des lieux devrait toujours être *préalable* à la délivrance du dit certificat.

Malheureusement, la circulaire n'indique pas la personne qui doit procéder à cet examen des lieux, et trop souvent cette visite — quand elle est réellement faite — est effectuée par un employé municipal, dont l'opinion est sujette à caution. C'est pour rendre cette visite effective, et en même temps pour dégager la responsabilité des Maires, que le décret-loi du 30 octobre 1935 spécifie dans son art. 10, § 2 que le médecin-inspecteur doit attester dans le certificat qu'il délivre de son côté, que la maison de la nourrice est salubre, ce qui suppose sa visite préalable.

Ainsi que nous le verrons plus loin, ce n'est pas une innovation pour le département de la Seine, car l'Ordonnance Préfectorale du 22 mai 1922 avait déjà rendu cette mention obligatoire sur les certificats des nourrices qui viennent à Paris chercher un élève.

Notons en terminant, que le Préfet de police a décidé qu'aucune autorisation de nourrice ne devrait être accordée aux *concierges*, aux *blanchisseuses*, aux éleveuses logeant en *garni*, ou dans des baraques en bois sur la « zone », enfin, à celles qui élèvent déjà des enfants assistés. Les deux premières interdictions se justifient par l'insalubrité générale des loges ou le risque de contagion résultant de la manipulation de linges souillés. La troisième s'explique par le fait que les locaux loués sont presque toujours insuffisants, jamais désinfectés, et ne peuvent pas

être modifiés sur les conseils du médecin-inspecteur ou de la visiteuse. La quatrième se justifie par le manque d'hygiène et par les dangers d'incendie ; la dernière, enfin, vient de ce que les enfants assistés, placés dans les familles par l'Assistance Publique, sont fréquemment atteints de maladies contagieuses et risquent ainsi de contaminer les autres enfants.

B. Certificat médical

Toute personne qui désire élever un nourrisson doit justifier de son aptitude physique à exercer le métier de nourrice et se pourvoir d'un certificat médical (art. 10, § 2 du décret-loi).

Cette pièce ne peut être délivrée que par le Médecin-Inspecteur de la circonscription dans laquelle demeure la postulante, alors que sous l'empire de la loi de 1874 et du règlement de 1877, la nourrice avait le choix entre celui-ci et un médecin désigné librement par elle-même. En réalité, le décret-loi s'est contenté d'homologuer une situation de fait, car les éleveuses allaient de préférence au Médecin-Inspecteur, celui-ci délivrant gratuitement le dit certificat.

Il doit attester que la nourrice est apte à élever et à nourrir un enfant, que la maison où elle habite est salubre et que ni elle ni aucune des personnes appelées à cohabiter avec l'enfant n'est atteint de maladie transmissible. Il doit mentionner, d'autre part, le

nombre d'enfants que l'éleveuse peut recevoir en sevrage ou en garde.

La loi Roussel se contentait de la simple affirmation que la nourrice n'était atteinte d'aucune maladie contagieuse (art. 29 du règlement). C'était insuffisant, car il se peut que le mari ou les enfants de l'éleveuse soient atteints de maladies contagieuses, notamment de tuberculose, et constituent ainsi des agents propagateurs de maux redoutables. Devant ces dangers, qui n'étaient que trop réels, le Préfet de Police avait pris, depuis quelques années, toutes mesures utiles afin de tranquilliser les parents. Et l'on peut même montrer que sur ce point, le législateur de 1935 s'est contenté d'étendre à la France entière la réglementation particulière au département de la Seine. A la suite, en effet, d'une circulaire du Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale, en date du 4 février 1929, le Préfet de Police, dans une Ordonnance rendue le 22 mai 1929, sur avis conforme du Comité Départemental de Protection des Enfants du Premier Age, avait décidé que, désormais, tout certificat médical devrait mentionner que « la nourrice et les personnes vivant sous le même toit qu'elle, ne sont atteints d'aucune maladie transmissible, et que les locaux sont dans un bon état de salubrité ».

Le décret-loi n'apporte donc aucun changement, sur ce point, à la réglementation spéciale édictée par le Préfet de Police.

Dans le département de la Seine, on a voulu

éviter les certificats médicaux délivrés par complaisance ou après un examen trop sommaire de la part du praticien local. C'est pourquoi deux mesures particulières ont été prises par le Préfet de Police, pour être appliquées aux nourrices qui viennent à Paris pour chercher un élève.

Tout d'abord, elles sont tenues de passer une contre-visite médicale à la Préfecture de Police, devant un médecin de l'Administration. Mais cette obligation, prévue par l'art. 7 de l'ordonnance de police du 1^{er} février 1878, n'a pas une portée absolue puisque les éleveuses de province, qui se procurent à Paris un nourrisson sans passer par l'entremise d'un bureau de nourrices, en sont traditionnellement dispensées.

Ensuite, les nourrices au sein peuvent présenter un danger particulièrement grave en raison de leur fonction même. Une éleveuse contaminée peut, en effet, transmettre par son lait ou par son simple contact une maladie contagieuse à son nourrisson. Il a été signalé, par exemple, que de jeunes enfants avaient contracté la syphilis simplement parce que leur nourrice était elle-même atteinte de cette maladie.

A la demande de nombreux parents, le Préfet de Police a été amené à décider qu'aucune nourrice au sein ne serait autorisée à exercer son industrie sans avoir subi, au préalable, une analyse du sang par la réaction de Bordet-Wassermann, grâce à laquelle l'existence du tréponème est immédiatement décelée.

Cette décision est-elle légale ? Certains esprits ne le pensent pas. Imposer systématiquement cette obligation aux nourrices au sein, disent-ils, outrepassé les droits que l'Administration tient de la loi. Sans doute, cette mesure particulière pourrait-elle être imposée aux éleveuses engagées contractuellement par l'Administration, comme celles à qui sont confiés les nourrissons de l'Assistance Publique, de même que les parents seraient en droit de l'exiger de la nourrice à laquelle ils confient leur enfant. Mais en l'occurrence, l'élément contractuel vis-à-vis de la Préfecture de Police n'existant pas, il n'est pas possible, à défaut d'une disposition législative expresse, d'imposer aux éleveuses un examen médical qui comporterait un diagnostic par la réaction de Bordet-Wassermann.

Ils semblent oublier que c'est là une question d'ordre essentiellement médical, dans laquelle le législateur ne peut intervenir. A notre sens, l'Ordonnance Préfectorale du 1^{er} février 1878, en spécifiant dans son art. 7 que les nourrices doivent passer une contre-visite médicale devant un médecin de l'Administration, ne peut que laisser à celui-ci un très large pouvoir d'appréciation clinique. Aucun texte de loi ne pouvant lui imposer une méthode pour établir son diagnostic, il peut, en tant que médecin, subordonner l'agrément de la nourrice à tel examen qu'il jugera bon de lui faire subir (auscultation, mesure de la tension artérielle, analyse du sang et réaction de Bordet-Wassermann).

C. *Carnet de nourrice*

Aux termes de l'art. 30 du règlement de 1877, toute personne désireuse d'élever un nourrisson, doit se munir, en sus des certificats susvisés, d'un carnet de nourrice.

I. — NOURRICES INTÉRESSÉES

Cette obligation s'applique certainement aux nourrices dites « à emporter » puisque selon l'art. 27 du même règlement, « toute femme qui veut prendre *chez elle* un nourrisson doit se munir... d'un carnet (de nourrice) ». Mais cette disposition concerne-t-elle également les nourrices sur lieu ? Nous ne le croyons pas, puisque la loi ne vise que celles qui ont un enfant *chez elle*. Cette opinion semble avoir rallié la jurisprudence des tribunaux. En effet, à la suite d'une plainte déposée par l'Administration contre un directeur de bureau de nourrices, qui n'avait pas remis son carnet à une nourrice sur lieu, contrairement aux prescriptions de son arrêté d'autorisation, la 8^e Chambre Correctionnelle de la Cour de Paris, dans un jugement en date du 13 mars 1914, a décidé « que les éleveuses sur lieu n'ont pas à se pourvoir d'un carnet, attendu que ce livret n'est pas obligatoire, et qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'oblige les nourrices à s'en munir, et qu'un simple usage ne peut, en aucun cas, servir de base à une poursuite pénale »...

II. — DÉLIVRANCE

Ce carnet, spécial à chaque nourrisson, est délivré à Paris par le Préfet de Police, et dans toutes les autres communes par le Maire. En réalité, ce livret n'est délivré par la Préfecture qu'aux éleveuses de Paris qui ne passent pas par l'intermédiaire d'un bureau de nourrices et que par suite on appelle « nourrices libres ». Pour les autres catégories de nourrices la Préfecture se contente d'envoyer les carnets à la Mairie de chaque commune ou arrondissement, qui en délivre un à celles qui viennent chercher un certificat administratif.

Il n'est pas obligatoire que la nourrice obtienne ce carnet à la Mairie de sa résidence : le règlement de 1877 lui permet également de se le faire délivrer dans la commune où elle reçoit l'enfant. Mais dans ce cas particulier, le carnet n'est délivré que sur le vu du certificat administratif, qui, lui ne peut être établi que par le Maire du lieu de résidence de l'éleveuse. Cette mesure de faveur est uniquement destinée à éviter les retards et les frais qu'aurait entraîné l'obligation de retourner, en cas d'oubli, dans la commune où réside la nourrice.

Mais les Maires doivent veiller à ce que les femmes qui vont chercher un élève hors de leur commune, se munissent par avance du carnet. En leur délivrant le certificat administratif, ils doivent s'efforcer de leur faire comprendre qu'il est de leur intérêt de ne se présenter, soit au bureau de nourrices, soit

chez des particuliers que munies de toutes les pièces réglementaires. (Instruction générale du 15 juin 1877).

III. — MENTIONS

Le carnet de nourrices contient deux sortes de mentions :

1° *Mentions individuelles.* Ce sont les suivantes :

a) Inscription ou transcription textuelle du certificat administratif et du certificat médical. Malheureusement ces mentions ne figurent pas toujours dans le carnet, soit parce que celui-ci ne contient pas de feuillets réservés à cet usage, soit par suite d'un oubli de la Mairie qui a délivré le livret. Cela ne veut pas dire que les deux certificats soient inexistantes : au contraire, ils sont bien tous les deux dans le carnet, mais *collés* ou *épinglés*, exposés à des risques de perte que le législateur aurait voulu faire disparaître en prescrivant la copie des deux pièces sur le carnet.

b) Identité de l'enfant, de ses parents, date de la déclaration faite conformément aux dispositions de l'art. 8 du décret-loi (remplaçant l'art. 7 de la loi de 1874).

c) Composition de la layette remise à la nourrice.

d) Date des paiement des salaires.

e) Certificat de vaccin.

f) Date des visites des médecins-inspecteurs, dames-visiteuses, membres des commissions locales, suivie de leurs observations.

g) Déclaration de placement de l'enfant, changement de domicile de la nourrice, date de retrait ou de décès du nourrisson.

2° *Mentions générales.* — En sus des mentions individuelles ci-dessus énumérées, le carnet contient également un certain nombre de renseignements, parmi lesquels nous citerons :

a) Divers articles du Code Pénal, sanctionnant le défaut d'exécution des formalités prévues par la loi.

b) Divers articles du Règlement du 27 février 1877, et du Règlement du 1^{er} février 1878.

c) Enfin des notions élémentaires sur l'hygiène du premier âge.

§ 2. — OBLIGATIONS POSTÉRIEURES A LA REMISE DE L'ENFANT

A. *Vaccination.* — *Déclarations à la Mairie*

Avant de confier leur enfant à une nourrice, les parents doivent l'avoir fait vacciner (art. 15 du décret-loi du 30 octobre 1935). Si cette petite opération n'a pas été faite, la nourrice est tenue de faire vacciner son élève dans les trois mois qui suivent son placement.

Il n'y a pas lieu d'appliquer ici la loi du 15 février 1902, relative à la Protection de la Santé publique, aux termes de laquelle tout enfant doit être vacciné au cours de sa première année. Ce dernier texte, en

effet, ne saurait concerner les nourrissons qui, en raison des dangers auxquels ils sont exposés doivent être protégés d'une façon toute particulière.

Le Maire de la commune habitée par la nourrice doit être tenu au courant du placement effectué, afin d'en informer le Service d'inspection et de pouvoir avertir les parents des divers événements susceptibles de se produire. C'est pourquoi l'éleveuse est astreinte à une déclaration de prise en nourrice dans les trois jours de l'arrivée du nourrisson ; elle doit, de plus, remettre à son Maire le bulletin de naissance que les parents ont dû lui remettre, conformément aux prescriptions de l'art. 7 de la loi de 1874 (non abrogé par le décret-loi), et le certificat de salubrité et d'aptitude à la garde mentionné à l'art. 10, § 2 (art. 12 du décret-loi). En cas de changement de résidence, elle est tenue de faire une déclaration analogue à la Mairie de son ancien domicile et à celle de sa nouvelle résidence (art. 12, § 2). Elle doit encore déclarer dans les trois jours le retrait de l'enfant par ses parents ou sa remise à une autre personne, pour quelque cause que cette remise ait lieu (art. 12, § 3). Enfin, en cas de décès de son élève, elle doit en faire la déclaration dans les vingt-quatre heures (art. 12, § 4). Toutefois quand le nourrisson est décédé à l'hôpital, c'est à l'Administration du dit hôpital qu'il appartient d'en aviser la Mairie de la résidence de la nourrice ou gardeuse (art. 12, § 4 *in fine*).

La loi de 1874 n'avait pas cru devoir imposer d'obligations à la nourrice sur lieu postérieurement à son placement. Mais le législateur de 1935 a comblé cette lacune en imposant à la femme qui se place chez autrui une *déclaration* effectuée à la Mairie de son lieu de placement. Cette formalité, destinée à renforcer la déclaration à laquelle l'art. 9 du décret-loi soumet l'employeur, doit être accomplie dans les trois jours de l'arrivée de l'éleveuse (art. 13).

Le Maire en donne avis, dans les vingt-quatre heures, à l'Inspecteur des Enfants Assistés du département dans lequel est placé l'enfant de la nourrice. Cet Inspecteur prend immédiatement les mesures nécessaires pour que soit assuré à ce nourrisson la protection instituée en sa faveur par le décret-loi.

B. Double élevage. — Maladie. — Continuité des soins

Une nourrice ne peut prodiguer ses soins qu'à *un* seul élève. Tel est le principe posé par l'art. 25 du règlement de 1877. Toutefois cet article admet une dérogation à cette règle. Une éleveuse peut, en effet, se charger de *deux* nourrissons, pourvu qu'elle soit munie d'une autorisation spéciale dite « certificat de double-élevage » délivrée par le Médecin-Inspecteur, sur le vu du consentement écrit des parents de l'un et de l'autre enfant.

Le règlement pris en application du décret-loi du

30 octobre 1935, reproduira sans doute cette tolérance, qui se trouve déjà en germe dans l'art. 10, § 2 *in fine* du décret-loi.

La loi du 23 décembre 1874 laissait dans l'ombre un point capital : Que doit faire l'éleveuse lorsque son nourrisson tombe malade ? Prévenir les parents ? Certes, mais leur réponse peut tarder et n'arriver que lorsque l'enfant est perdu. Comme certaines nourrices hésitent, dans une telle circonstance, à appeler un médecin qu'elles devront payer de leurs deniers, l'article 15, § 2 du décret-loi spécifie que si un nourrisson tombe malade alors que ses parents n'ont pas pris les mesures nécessaires pour qu'il reçoive sur le champ des soins médicaux, la nourrice, après avoir appelé d'urgence le médecin pour la première visite, en informera le Maire, qui prononcera l'admission dans le service de l'Assistance médicale gratuite, sauf recours ultérieur contre les parents ou le bureau de nourrices.

Les obligations familiales contraignent parfois les nourrices à des déplacements pendant lesquels elles confient leur élève à une parente ou à une voisine. Cela ne va pas sans présenter des risques graves pour la santé du jeune enfant, et, de plus, cette absence provisoire de l'éleveuse suspend momentanément l'exécution du contrat conclu entre elle et les parents.

C'est pourquoi l'art. 33 du règlement de 1877 décide

que la nourrice ne peut, sous aucun prétexte, se décharger, même temporairement, du soin d'élever l'enfant qui lui a été confié, en le remettant à une autre éleveuse, à moins d'une autorisation écrite donnée par les parents ou par le Maire, après avis du Médecin-inspecteur.

C. Nourrice impayée

« En cas de non paiement des salaires nourriciers, dit l'art. 20 du décret-loi du 30 octobre 1935, les autorités administratives ou judiciaires font une tentative amiable auprès des parents, des personnes ou des bureaux de nourrices qui ont effectué le placement. Si les éleveuses croient devoir ensuite poursuivre l'instance en sollicitant l'Assistance Judiciaire, le Préfet fait connaître au Procureur de la République les motifs qui paraissent militer en faveur de leur demande... » Les mois de nourrice restent des créances privilégiées qui prennent place entre les n^{os} 3 et 4 de l'art. 2101 du Code civil.

Lorsque la nourrice, impayée, ne veut plus garder l'enfant chez elle, et que les parents ont disparu ou déclarent se désintéresser complètement de son sort, le nourrisson est dirigé sur le dépôt de l'Assistance Publique du département, par les soins du Maire de la commune où habite la nourrice.

Le Service de la Protection de l'Enfance, qui collabore avec l'Assistance Publique à l'exécution de

la loi du 27 juin 1904, a eu à prendre certaines mesures en vue de conformer son action à l'esprit de cette loi qui, dans son art. 60, a abrogé la loi du 15 pluviôse an XIII, le décret impérial du 18 janvier 1811 et la loi du 5 mai 1869. En raison des modifications apportées par cette loi à la réglementation existante, il a été nécessaire d'accorder avec elle le texte de la loi de 1874 dont l'exécution incombe à la Préfecture de Police.

Or certaines dispositions, comme l'art. 39 de la loi du 27 juin 1904 ont soulevé des difficultés d'application. Cet article décide que les enfants dont les nourrices restent impayées, ont leur domicile de secours « dans la commune où ils ont été recueillis ». Se basant sur ce texte, un certain nombre de Préfets de province, pour éviter que les frais d'assistance fussent mis à la charge de leur département, se mirent, dès 1905, à conseiller aux nourrices impayées de ramener au plus vite l'enfant au bureau de nourrices parisien qui le leur avait confié, et ce, sous peine d'être interdites pour l'avenir.

Chaque jour, la Préfecture de Police recevait la visite d'élèveuses ramenant leur nourrisson à Paris. Comme un enfant ne peut être abandonné à l'insu de ses parents, le Service de la Protection de l'Enfance faisait procéder immédiatement à une vérification sommaire au dernier domicile des parents, sans pouvoir, toutefois, effectuer l'enquête minutieuse prescrite par la lettre ministérielle du 28 janvier 1908. Dans le cas très fréquent de changements

de domicile, l'éleveuse devait aller de commissariat en commissariat avec l'enfant dans les bras, par n'importe quel temps !...

Cette situation ne pouvait se prolonger plus longtemps. Le Ministre de l'Intérieur recommanda aux Préfets de s'adresser *tout d'abord* au Préfet de Police, afin qu'une enquête soit effectuée auprès des parents pour connaître leurs intentions. Mais comme des difficultés subsistaient, l'art. 92 de la loi de finance du 14 juillet 1911 vint modifier l'art. 39 de la loi du 27 juin 1904, et supprimer tout conflit d'interprétation en décidant que les enfants en dépôt, en garde ou abandonnés avaient leur domicile de secours « dans la commune où ils sont nés ».

Avec la nouvelle détermination du domicile de secours, c'est à l'Assistance Publique qu'incombe le soin de rechercher les parents, parce qu'elle doit leur offrir le cas échéant, le secours destiné à éviter l'abandon. Mais, comme le note expressément le § 6 de la Circulaire Ministérielle du 18 août 1911, c'est au Préfet du dernier domicile connu des parents qu'il appartient de prendre la décision définitive, d'après laquelle l'enfant sera classé parmi les enfants secourus ou parmi les enfants abandonnés.

Cette même circulaire décide, d'autre part, que, dans aucun cas, la nourrice impayée ne doit ramener l'enfant à son lieu d'origine, à moins qu'elle n'y soit invitée, soit par les parents, soit par le Préfet du département d'origine. C'est pourquoi

une notice, collée à la première page de tous les carnets délivrés par la Préfecture de Police, rappelle à l'éleveuse qu'en cas de non paiement des salaires nourriciers, l'enfant doit être conduit par les soins du Maire, au dépôt de l'Assistance Publique local.

On sait que dans le département de la Seine, les Maires ont été dépossédés de leurs pouvoirs de police au profit du Préfet, qui les exerce par l'intermédiaire des Commissaires de Police. C'est donc à ces derniers que doivent s'adresser les nourrices impayées qui exercent leur industrie dans l'agglomération parisienne. Mais la Circulaire Préfectorale du 30 juin 1910 recommande à ces magistrats de n'envoyer un nourrisson à l'Hospice Dépositaire, rue Denfert-Rochereau, que sur instruction spéciale du Service de la Protection de l'Enfance à la Préfecture de Police. Les nourrices doivent donc, avant toute autre démarche, se présenter à ce Service, qui recueillera leur déposition, prononcera l'envoi à l'Hospice, et fera rechercher les parents.

Telles sont les obligations multiples imposées aux nourrices dans l'intérêt de l'enfant qu'elles élèvent. Elles sont d'ailleurs incitées à obéir aux prescriptions de toute nature qui les concernent par tout un système de récompenses pécuniaires et honorifiques qui sont accordées à celles qui le méritent.

Dans le département de la Seine les récompenses pécuniaires, peu importantes, sont accordées tous les

ans sur la proposition du Service de la Protection de l'Enfance.

Quant aux récompenses honorifiques, elles sont proposées par le même Service et distribuées, soit par l'Assistance Publique ou l'Académie de Médecine, soit par le Ministre de la Santé Publique. Ce dernier accorde les récompenses suivantes :

- a) Mention honorable après 5 ans de services.
 - b) Médaille de bronze après 10 ans de services.
 - c) Médaille d'argent après 15 ans de services.
 - d) Rappel de médaille d'argent après 20 ans de services.
 - e) Diplôme supérieur après 25 ans de services.
-

CHAPITRE II

RÉGLEMENTATION DE L'ÉLEVAGE EN GARDE

Avant que la loi Roussel ne vînt établir un contrôle en faveur des enfants de moins de deux ans, placés en nourrice, sevrage ou garde, moyennant salaire, en dehors du domicile de leurs parents, une protection spéciale était déjà exercée sur les enfants, dans le ressort de la Préfecture de Police, en vertu d'une Ordonnance du 9 août 1828, qui soumettait à une autorisation spéciale les personnes désireuses de recevoir des enfants en garde.

La nouvelle surveillance créée par la loi de 1874 eut pour résultat d'abroger en partie l'Ordonnance précitée. Toutefois, certaines de ses dispositions restaient applicables en ce qui concerne les enfants de plus de deux ans, qui ne pouvaient bénéficier des mesures de protection établies par la loi. Aussi l'ordonnance de police du 1^{er} février 1878 eut-elle soin d'en reproduire les obligations principales, mais en stipulant qu'elles ne seraient plus exigibles

que pour l'élevage des enfants de plus de deux ans. C'est cette ordonnance qui constitue, si l'on peut dire, la charte des gardeuses, garderies et maisons de sevrage, dans le département de la Seine.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 n'a apporté qu'un seul changement à la réglementation découlant de l'ordonnance de 1878 : l'âge *minimum* de la protection préfectorale est porté de deux à trois ans.

Aux termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance précitée (modifié par l'article 1^{er} du décret-loi), on appelle *gardeuse* toute personne qui reçoit chez elle, moyennant salaire, un ou plusieurs enfants de plus de trois ans. La *garderie* est un établissement qui reçoit les enfants dans les mêmes conditions. Le criterium entre gardeuse et garderie repose uniquement sur le nombre des enfants admis : En effet, comme nous le verrons plus loin, la gardeuse ne peut élever que *cinq* enfants au maximum, tandis que la directrice d'une garderie peut recevoir dans son établissement un plus grand nombre d'élèves.

La *maison de sevrage* n'a pas été définie dans l'ordonnance de 1878 ; mais d'après celle du 9 août 1828 c'est « un lieu où l'on reçoit à demeure, à titre « onéreux, des enfants auxquels on se charge de « donner les soins qui leur sont nécessaires, depuis « le moment où ils cessent d'être allaités, jusqu'à « ce qu'ils soient retirés par leurs parents ». Le mutisme de l'ordonnance de 1878 se justifie : aucun établissement de cette nature ne peut exister avec la législation actuelle. Et voici pourquoi :

Le sevrage d'un enfant se fait toujours avant l'âge de trois ans, et les parents attendent, d'ordinaire, que leur enfant soit assez grand pour le retirer de l'établissement qui s'en est occupé jusque là. Dans ces conditions, la maison de sevrage, sorte d'internat pour enfants de plus et de moins de trois ans, serait à la fois pouponnière et garderie. Or, toute pouponnière doit être soigneusement séparée de tout autre lieu de séjour des enfants. (Arrêté Préfectoral du 11 mai 1923).

La maison de sevrage comprendrait donc *deux parties bien distinctes* : une pouponnière, soumise à la réglementation des établissements de ce genre, que nous étudierons plus loin, et une garderie, au sens propre du terme, réservée aux enfants de plus de trois ans.

Le principe est très nettement posé dans l'art. 2 de l'ordonnance de 1878 : aucune gardeuse, aucun établissement de garde ne peut s'occuper d'enfants de plus de trois ans, sans une *autorisation spéciale* délivrée par le Préfet de Police. Cette autorisation doit être demandée tant que l'enfant à garder n'a pas 13 ans révolus. Selon la jurisprudence de la Préfecture de Police, cet âge, limite de la fréquentation obligatoire dans les écoles publiques, constitue également la limite extrême de la surveillance établie par l'ordonnance dont il s'agit.

Nous étudierons successivement les conditions de l'autorisation préfectorale et les obligations imposées aux gardeuses et aux établissements de garderie.

§ 1^{er}. — CONDITIONS DE L'AUTORISATION

Ces conditions sont différentes, selon qu'il s'agit de gardeuses, ou bien d'établissements de garderie.

A. *Gardeuses*

Toute personne, désireuse de garder, moyennant salaire, un enfant de plus de trois ans, doit faire une demande au 5^e bureau de la Direction de l'Hygiène, de la Protection de l'Enfance et du Travail, et joindre à sa demande :

1^o Un extrait de son casier judiciaire.

2^o Un certificat médical attestant qu'elle, ainsi que tous ceux qui vivent sous son toit, ne sont atteints d'aucune maladie transmissible, et que les locaux sont en parfait état de salubrité. Cette pièce, analogue à celle demandée aux nourrices, a été imposée aux gardeuses par décision préfectorale en date du 10 juillet 1929.

Au reçu de cette demande, le Service de la Protection de l'Enfance fait procéder à une enquête sur la moralité et les moyens d'existence de la postulante, qui est également visitée par le Service d'Inspection des Maisons de Sevrage, chargé d'examiner les locaux et de fixer le nombre d'enfants à admettre, à raison de 9 m³ par enfant. Ajoutons que celle qui sollicite l'autorisation d'être gardeuse

ne peut exercer une autre profession ou métier, même à domicile, car il en résulterait, sinon des risques pour l'enfant, du moins un relâchement de surveillance.

A la suite de ces deux enquêtes, le Préfet de Police prend un arrêté d'autorisation de gardeuse, sur lequel on appose un timbre de 6 fr. Cet arrêté mentionne toujours le nombre maximum d'enfants que la gardeuse est autorisée à élever.

L'éleveuse qui, ayant pris un nourrisson, continue à le garder lorsqu'il a dépassé l'âge de trois ans, se trouve assujettie, elle aussi aux obligations de l'Ordonnance de 1878, et ne peut conserver son élève sans se munir de l'autorisation spéciale. Il en résulte que la nourrice du département de la Seine, qui a déjà accompli des formalités assez nombreuses pour pouvoir élever un enfant alors qu'il avait moins de trois ans, est astreinte à de nouvelles obligations, coûteuses celles-là (puisque le timbre de 6 fr. apposé sur l'arrêté est à sa charge) lorsque cet enfant, ayant atteint l'âge de trois ans, passe de la surveillance établie par la loi de 1874, à celle que la Préfecture de Police a créée spécialement en faveur des enfants âgés de plus de trois ans. Nous sommes d'avis qu'une simplification s'impose ici : l'éleveuse, déjà connue, puisqu'elle possède un dossier de nourrice au Service, devrait faire l'objet d'une enquête plus superficielle, et devrait recevoir un arrêté d'autorisation sur papier libre. Naturellement rien ne serait changé

pour les nouvelles gardeuses et pour ceux qui désirent tenir une garderie.

Notons, pour terminer, que toute éleveuse changeant de domicile doit en informer l'Administration, qui fait visiter le nouveau logement, et maintient, s'il y a lieu, la première autorisation.

B. *Garderies*

Toute personne qui désire établir une maison dite de garderie, doit, aux termes de l'art. 3 de l'ordonnance de 1878 :

1° Justifier de sa moralité, c'est-à-dire être l'objet d'une enquête favorable de la part du commissaire de police de son quartier ou de sa circonscription ;

2° Indiquer le nombre d'enfants qu'elle désire recevoir dans son établissement ;

3° Déclarer si elle entend diriger seule sa maison, ou y attacher quelqu'un à son service. Dans ce dernier cas, la postulante doit indiquer le nombre de personnes qui seront employées dans l'établissement qu'elle désire créer. Lorsque l'importance de la garderie exige une directrice spéciale, celle-ci doit être agréée selon les formalités prévues par les articles 13 et suivants de l'Arrêté Ministériel du 10 novembre 1923 sur les crèches, c'est-à-dire qu'elle doit avoir 21 ans accomplis, et que sa candidature doit être soumise à l'agrément du Préfet de Police. Elle doit, en outre, fournir des titres et références

établissant qu'elle possède les aptitudes nécessaires à l'exercice de sa fonction. Elle doit enfin justifier par la production d'un certificat médical qu'elle jouit d'une bonne santé, n'est atteinte d'aucune maladie transmissible et qu'elle a été vaccinée ou revaccinée depuis moins d'un an (art. 15).

§ 2. — OBLIGATIONS IMPOSÉES AUX GARDEUSES
ET AUX DIRECTEURS DE MAISONS DE GARDERIE

Certaines obligations sont communes, d'autres sont spéciales aux gardeuses.

A. *Obligations communes aux gardeuses et aux
directrices de garderie*

Toute gardeuse ou tenancière d'une garderie devra :

1° Se faire remettre lors de l'admission de l'enfant un bulletin de naissance et un certificat médical de vaccination ;

2° Affecter un lit à chaque élève ;

3° Ne pas faire coucher dans une même pièce des enfants de sexe différents âgés de plus de 7 ans ;

4° Faire adapter des garde-feu à ses appareils de chauffage ;

5° Conduire à l'école les enfants dès qu'ils ont atteint l'âge scolaire et justifier de leur admission

par un certificat délivré par le directeur ou la directrice. Cette disposition supplée à l'incurie de certaines gardeuses, qui ne s'occupent pas de l'instruction des enfants qui leur sont confiés, et elle empêche de convertir les garderies, dans le cas où l'on y donnerait illicitement des leçons, en asiles privés ou écoles primaires, établissements autorisés et surveillés par la Préfecture de la Seine ;

6° Tenir un registre où sera mentionnée l'identité de l'enfant et de ses parents, ainsi que les dates d'entrée, de sortie, de décès de l'élève. Toutefois, pour les gardeuses, le registre est remplacé par un simple *carnet* (art. 5 de l'ordonnance).

B. *Obligations spéciales aux gardeuses*

Combien d'enfants une éleveuse, une gardeuse, peut-elle avoir à sa charge ? Sans doute il faut être moins stricte pour les gardeuses que pour les nourrices. L'autorité publique ne peut se préoccuper que des conditions d'hygiène et de salubrité et il est rationnel qu'une femme disposant d'un local très vaste puisse prendre en garde plusieurs enfants.

L'art. 26 du règlement tolère *deux* enfants à chaque gardeuse et décide qu'au-delà de ce chiffre la gardeuse devra être autorisée spécialement par la commission locale ou par le Maire. Dans le département de la Seine, toute gardeuse n'élèverait-elle qu'un enfant, doit solliciter l'intervention adminis-

trative, mais celle-ci, une fois accordée, lui permet d'élever au maximum 5 enfants, pourvu que le Service Technique, chargé de l'examen des locaux, ait constaté que le volume d'air des dits locaux était suffisant pour permettre la garde d'un tel nombre d'enfants.

Très souvent, l'éleveuse est à la fois *nourrice* et *gardeuse*, c'est-à-dire qu'elle a chez elle des enfants âgés de plus et de moins de trois ans. Cette situation peut présenter des dangers : les enfants placés en garde, qui sont souvent en âge de marcher, peuvent troubler le repos des nourrissons. Ils vont, viennent, fréquentent l'école et peuvent être ainsi le véhicule inconscient de multiples contagions. De plus, l'éleveuse peut être tentée de s'absenter en confiant aux plus grands le soin de veiller sur les tout petits, ce qui peut être dangereux pour ces derniers et équivaut à un véritable abandon momentané.

Le remède le plus efficace, et peut-être le seul remède à cette situation, serait l'interdiction de l'élevage simultané des nourrissons et des enfants en garde. Sans aller jusqu'à cette solution un peu trop radicale, n'est-il pas possible de limiter la pratique du double élevage afin de le rendre moins dangereux ? Certes, on nous opposera l'absence de texte réglementant l'élevage simultané, mais l'article 12, § 4 de la loi Roussel ne donne-t-il pas au Préfet le droit de faire, après avis du Comité Départemental, toute prescription utile en rapport avec

les circonstances locales dans l'intérêt de la santé des jeunes enfants ?

C'est pourquoi le Préfet de Police, dans une circulaire en date du 24 mai 1923, a décidé d'appliquer désormais les règles suivantes :

1° L'élevage simultané des nourrissons et des enfants de plus de 2 ans (3 ans depuis le 30 octobre 1935) ne peut être autorisé que si les locaux présentent des dimensions utiles et des conditions d'hygiène favorables dont le médecin-inspecteur sera seul juge.

2° L'élevage simultané ne peut être autorisé que si le nombre total des enfants, quel que soit leur âge, ne dépasse pas *trois*. Au delà de ce nombre, l'élevage simultané est rigoureusement interdit.

3° Si, dans ces conditions l'éleveuse est autorisée à garder *trois* enfants, elle ne peut avoir parmi ces derniers que *deux* nourrissons.

4° Si l'éleveuse est autorisée pour *deux* enfants, *un seul* nourrisson lui sera toléré.

5° Les enfants de la gardeuse ne sont pas comptés dans le nombre des enfants à garder. Mais il appartient aux services compétents d'apprécier, dans chaque cas particulier, si les conditions présentées permettent d'autoriser l'élevage en tenant compte des prescriptions ci-dessus et de l'application de la loi de 1874, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935.

CHAPITRE III

RÉGLEMENTATION DES BUREAUX DE NOURRICES

Les bureaux de nourrices sont des établissements autorisés qui servent d'intermédiaires entre les éleveuses et les parents pour le placement de leurs enfants. Ce sont, en quelque sorte, des bureaux de placement dont le rôle se borne à accueillir les nourrices qui viennent à Paris chercher un enfant, à leur faire accomplir les formalités réglementaires à la Préfecture de Police, et à les héberger jusqu'à ce qu'elles soient pourvues d'un élève.

Ces organismes sont réglementés par la loi du 23 décembre 1874 (art. 11), le règlement du 27 février 1877 (art. 35 et suivants), l'ordonnance du 1^{er} février 1878 (art. 9 et suivants) et le décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 17). Ces textes spécifient qu'aucun établissement de cette nature ne peut exister dans le département de la Seine sans une autorisation spéciale délivrée par le Préfet de Police, après enquête et approbation des tarifs.

Y a-t-il lieu de soumettre à l'autorisation préalable les offices ou œuvres qui interviennent dans le placement des jeunes enfants, sans en tirer un bénéfice ? L'attitude de la Préfecture de Police à l'égard de ces organismes n'a pas toujours été la même. Après avoir, en 1890, soumis au régime de l'autorisation l'ouverture d'un bureau gratuit dans le 15^e arrondissement, le Service de la Protection de l'Enfance a estimé, en 1908, à la suite d'une réclamation du Syndicat général des bureaux de nourrices, qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer les règlements à un office charitable qui s'entremettait, à titre gratuit, entre parents et nourrices. Et cette interprétation a été admise par les tribunaux. Un arrêt de la Cour de Bourges, du 18 mars 1909 (Sirey 1909-2-47) a décidé, en effet, que le législateur, « en posant le principe de l'autorisation préalable, a voulu, non pas paralyser l'initiative privée, mais réglementer les tenanciers des bureaux dans lesquels séjournent les nourrices ainsi que ceux qui, sans gérer un bureau de nourrices proprement dit, exercent avec une publicité plus ou moins étendue, la *profession* d'intermédiaires pour le placement des nourrices sur lieu ».

Cet arrêt, qui fut validé par la Cour de Cassation, le 24 juillet 1909 (Sirey 1910-1-56), précise, en l'espèce, qu'on ne peut poursuivre pour défaut d'autorisation un médecin qui, pour répondre aux sollicitations de sa clientèle, intervient dans le placement des nour-

rissons chez des éleveuses qu'il a examinées spécialement.

Cette thèse, selon laquelle celui-là, seul, qui *fait profession* de placer des enfants doit solliciter l'autorisation préfectorale, semble cependant être abandonnée à l'heure actuelle. Répondant au Préfet de Police, le Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale a décidé, en effet, le 10 janvier 1928, qu'une œuvre, même reconnue d'utilité publique, qui recrute des nourrices mercenaires pour le compte des familles dont elle s'occupe, doit être soumise aux dispositions de l'article 11 de la loi de 1874, et solliciter l'autorisation administrative.

Le postulant, dans sa demande, doit indiquer le lieu où il entend exercer son industrie et fournir la liste des départements dans lesquels il compte recruter des nourrices. A la suite d'une enquête approfondie sur la moralité du demandeur et un examen des locaux qu'occupera le futur bureau de nourrices, les Préfets des départements intéressés sont invités à fournir leurs observations sur la création éventuelle du bureau. Lorsqu'il n'y a aucun empêchement majeur, un arrêté d'autorisation est pris par le Préfet de Police et notifié aux Préfets des autres départements (art. 35 du règlement de 1877).

L'interprétation de cet article 35 a soulevé quelques difficultés. Tout d'abord, il ne prescrit que la simple *communication* de la demande aux Préfets

intéressés. Le règlement ne dit pas que le Préfet de Police doit, auparavant, *prendre l'avis* de ses collègues, et leur demander s'ils ont des observations à présenter. Doit-on en conclure que l'autorisation peut être accordée malgré l'avis contraire des Préfets de province ? Nous ne le pensons pas et nous estimons au contraire, que le Préfet, saisi de la demande d'autorisation, doit faire état dans son arrêté des conditions posées par ses collègues. Cette opinion, qui est celle toujours suivie par la Préfecture de Police, repose sur l'idée qu'un Préfet est libre d'interdire à un bureau de nourrices l'exercice de son industrie dans son département, ou de le soumettre à certaines conditions en harmonie avec les besoins locaux. Il appartient donc au Préfet de Police, saisi de la demande, de faire figurer dans son arrêté d'autorisation les interdictions ou restrictions qui lui ont été communiquées par ses collègues.

D'autre part, l'article 35 laisse un point important dans l'ombre : le recrutement des nourrices sur lieu. Cet article semble ne concerner que les élèves à emporter, puisque « le pétitionnaire fait connaître la liste des départements dans lesquels il se propose de *prendre* ou de *placer* des enfants ». Cette phrase ne saurait s'appliquer aux nourrices sur lieu. Doit-on conclure que le recrutement de ces dernières n'est soumis à aucune formalité, et que le Préfet de Police a le droit, sans demander l'avis des Préfets des départements intéressés, d'autoriser un bureau de nourrices à recruter uniquement des éle-

veuses sur lieu ? L'Administration n'a pas encore été amenée à prendre une décision à ce sujet. Toutefois, en 1878, le Préfet de Police eut à *renouveler* les autorisations précédemment délivrées à 12 directeurs de bureaux. Or, parmi ceux-ci, quatre recrutaient exclusivement des nourrices sur lieu. Cependant l'Administration procéda à leur sujet comme s'ils étaient des bureaux ordinaires : elle consulta les Préfets et inséra dans les arrêtés les conditions auxquelles ceux-ci entendaient subordonner le recrutement des nourrices sur lieu.

Cette façon de procéder nous paraît exacte, car si l'on admet qu'on ne peut donner à une loi un sens restrictif qu'elle n'a pas, on est amené à décider que le directeur d'un bureau, une fois autorisé est libre de placer et de recruter des nourrices sur lieu dans toute la France, puisque, nous le répétons, l'art. 35 est muet sur ce point...

L'arrêté d'autorisation, toujours révocable (art. 35, § 4), détermine les conditions particulières auxquelles le directeur du bureau est astreint dans l'intérêt de la salubrité, des mœurs et de l'ordre public. Ces conditions, dont l'observation est maintenant contrôlée par l'Inspecteur départemental d'hygiène ou, à défaut, par un membre de la Commission Sanitaire de la circonscription (ar. 7, § 2 et 17, § 2 du décret-loi du 30 octobre 1935), sont relatives aux locaux mis à la disposition des éleveuses, aux nourrices elles-mêmes, aux nourrissons, enfin au personnel de l'établissement.

§ 1^{er}. — CONDITIONS RELATIVES AUX LOCAUX

Ces locaux doivent être maintenus dans un parfait état de propreté et pourvus d'appareils de chauffage munis de garde-feu, qui doivent pouvoir assurer partout, et principalement dans les dortoirs, une température suffisante.

§ 2. — CONDITIONS RELATIVES AUX NOURRICES

Le directeur d'un bureau ne peut recevoir chez lui que des nourrices ayant plus de 16 ans révolus. Cette limite d'âge nous paraît trop basse, car une jeune fille de 16 ans n'a pas l'expérience suffisante pour élever un nourrisson. Toutefois, ce danger n'est pas trop à redouter car une nourrice si jeune trouve difficilement un élève.

Le nombre maximum des nourrices à loger dans l'établissement est fixé dans l'arrêté d'autorisation, et ne peut être dépassé sous aucun prétexte. Toutes les nourrices couchent séparément dans des lits de fer et ont à leur disposition l'eau chaude dont elles peuvent avoir besoin pour elles et pour l'enfant qui leur a été confié.

Dès leur arrivée au bureau de nourrices, elles sont inscrites sur le registre prévu par l'art. 37 du Règlement, et conduites, dans les vingt-quatre heures à la Préfecture de Police (5^e Bureau de la Direction

de l'Hygiène) pour qu'il soit procédé à l'examen des pièces dont elles sont pourvues, pour qu'elles y subissent la contre-visite médicale, et pour qu'elles soient inscrites s'il y a lieu. Ajoutons que les nourrices sur lieu sans emploi, désireuses de se replacer, sont astreintes à la visite médicale même lorsque les pièces dont elles sont munies ne leur permettent pas d'être inscrites sur le champ.

L'inscription sur les registres de la Préfecture donnant aux nourrices une sorte d'investiture administrative, le directeur du bureau n'a pas le droit de présenter au public les femmes qui n'ont pas encore été inscrites, ou dont l'inscription a été ajournée, quelle que soit la cause de l'ajournement. Quant à celles auxquelles l'inscription a été refusée, elles doivent être congédiées sans délai.

L'arrêté d'autorisation précise que le bureau ne doit jamais procurer que des nourrices *au sein* à celles qui, placées comme éleveuses sur lieu, auront recours à son intermédiaire pour satisfaire aux prescriptions du § 2 de l'art. 8 de la loi de 1874.

Le directeur veillera enfin à ce qu'aucune nourrice ne reparte chez elle sans être pourvue de son carnet complètement en règle, du bulletin de naissance de l'enfant qui lui est confié et du carnet de croissance prévu par l'art. 6 du décret-loi du 30 octobre 1935. Mais en pratique, cette prescription n'est pas toujours suivie. Si, par exemple, le placement est effectué à une heure un peu avancée de la journée, les parents, plutôt que de loger la nourrice pendant la

nuit, préfèrent ordinairement qu'elle retourne le jour même à son domicile, et remettent au lendemain l'accomplissement des formalités réglementaires.

Néanmoins, même dans ces cas, il incombe au directeur du bureau de s'assurer que la déclaration de placement a été faite et le retard apporté à l'envoi du carnet à la nourrice ne doit pas, en principe, excéder 24 heures.

§ 3. — CONDITIONS RELATIVES AUX NOURRISSONS

Le directeur doit veiller à ce que durant le séjour de la nourrice et de son élève au bureau, l'éleveuse couche dans un lit distinct de celui de l'enfant. D'ailleurs, le séjour de l'enfant au bureau est limité par l'arrêté d'autorisation. Le directeur, y est-il spécifié, ne doit pas laisser plus de 48 heures dans son établissement les enfants qui doivent être placés en nourrice.

Nous avons vu au chapitre 1^{er} du présent titre, que les parents devaient remettre à la nourrice le carnet de croissance de leur enfant, constatant que celui-ci ne paraît atteint d'aucune maladie transmissible et qu'il peut être transporté sans danger (art. 8, § 2 du décret-loi). Cette disposition nouvelle remplace la pratique antérieure, basée sur la Circulaire Ministérielle du 31 décembre 1887, aux termes de laquelle le tenancier d'un bureau de nourrices ne devait pas

laisser partir une éleveuse avec son nourrisson, sans exiger, au préalable, un *certificat de départ*, délivré exclusivement par un médecin, de préférence par celui des parents, et qui devait attester en propres termes « que le nourrisson était en état de supporter les fatigues du voyage et qu'il ne paraissait atteint d'aucune maladie contagieuse ». Le nom et l'adresse du médecin certificateur, ainsi que la date de l'attestation figuraient sur le certificat et sur le registre du bureau. Afin d'éviter tout risque de perte, il avait été recommandé aux directeurs des bureaux, de coller ou d'épingler le certificat de départ au carnet de la nourrice, et même d'exiger un reçu signé de sa main.

Malheureusement, ce certificat n'offrait pas toutes les garanties que l'on est en droit d'exiger en pareille matière, et il ne semble pas que le décret-loi aboutisse à un meilleur résultat : la mention est presque la même ; seul, le risque de perte est évité par l'inscription obligatoire *sur* le carnet de croissance. C'est tout. Aucune mesure n'est prise pour rendre efficace la visite du nourrisson par un médecin, et c'est une lacune regrettable, car trop de praticiens délivrent encore l'autorisation *sans même examiner l'enfant*.

Il faudrait exiger que cet examen fût pratiqué par un médecin de l'Administration. Mais cette idée se heurte à des obstacles de droit et de fait.

Tout d'abord, ni la loi Roussel, ni le Règlement de

1877 ne donnent à l'Administration le droit de retirer aux familles le libre choix de leur médecin.

Ensuite, même si un texte donnait au Préfet ce pouvoir exorbitant, le régime actuel ne serait, en fait, guère amélioré. L'enfant devrait être porté, par n'importe quel temps, à la visite du médecin désigné par l'Administration, et, en cas d'absence de celui-ci, au cabinet d'un autre praticien. Cela n'irait pas sans présenter des dangers pour la santé du nourrisson, et les éleveuses verraient prolonger, contre leur gré, leur séjour à Paris.

En ce qui concerne la Préfecture, celle-ci pourrait décider que les 18 médecins-inspecteurs du département de la Seine auront seuls qualité pour examiner l'enfant. Mais que faire si le médecin-inspecteur est absent ? Et cette hypothèse n'a rien d'excessif, puisque ces inspecteurs conservent leur propre clientèle. A leur défaut, ne pourrait-on pas affecter à cet examen, le médecin qui est chargé de la visite quotidienne des nourrices à la Préfecture de Police ? Le même inconvénient se reproduirait. Outre que la contre-visite n'a lieu que de 10 heures à midi et est supprimée le dimanche et les jours fériés, on infligerait à l'enfant, à quelque commune ou arrondissement qu'il appartienne, un déplacement parfois périlleux...

Il nous semble que le remède le meilleur serait qu'un règlement vînt désigner limitativement les médecins appelés à viser le carnet de croissance, lors du départ du nourrisson, et qui devraient être,

non seulement les médecins-inspecteurs du premier âge, mais aussi les praticiens attachés aux œuvres spécialement autorisées en vue de la protection de l'enfance. Le médecin qui examinerait un nourrisson en instance de départ, n'envisagerait que l'intérêt de l'enfant, et l'on arriverait, sans doute, ainsi, à éviter que de jeunes enfants, en mauvais état de santé, soient soumis aux fatigues et aux dangers d'un long voyage, et ne décèdent peu après leur arrivée chez la nourrice, voire même au cours du trajet.

§ 4. — CONDITIONS RELATIVES AU DIRECTEUR
ET AU PERSONNEL

Le directeur d'un bureau de nourrices doit tenir personnellement son agence, et faire agréer les personnes appelées à le remplacer en cas d'absence accidentelle, étant entendu que dans aucun cas la responsabilité du directeur ne saurait être dégagée.

En quoi consiste exactement cette responsabilité ? Le directeur est-il tenu de rapatrier un nourrisson pour lequel l'éleveuse n'est plus payée ? La question est d'ordre pratique, car, en 1913, des Préfets auxquels une demande d'autorisation avait été communiquée pour avis, demandèrent au Préfet de Police d'insérer cette condition dans l'arrêt d'autorisation. Saisi de la difficulté, le Ministre de l'Intérieur, dans une réponse en date du 8 juin 1913, décida que « les

bureaux de nourrices devaient être considérés comme des intermédiaires sans responsabilité, sauf l'application de l'article 1382 du Code Civil. Leur mission consiste à mettre en rapport deux parties qui veulent conclure un contrat, mais, cette opération terminée, il ne reste plus en présence que les deux parties contractantes, liées entre elles par les termes de la convention. Le directeur d'un bureau ne saurait être rendu responsable de l'inexécution du contrat par l'une des parties. Néanmoins, il ne doit pas, sous couvert de cette irresponsabilité faire réaliser des contrats qu'il sait préjudiciables à la santé du nourrisson, aux parents ou à la nourrice. Et c'est à ce point de vue, qu'il appartient au Préfet de Police d'exercer sur les bureaux de nourrices un contrôle à la fois sévère et judicieux... »

Malheureusement, le législateur a changé d'avis depuis 1913, et le décret-loi du 30 octobre 1935 contient dans son art. 20, une disposition qui est la condamnation à mort des quelques bureaux qui fonctionnent encore tant bien que mal.

« En cas de non paiement des salaires de nourrices... une tentative amiable est faite par les soins des autorités administratives ou judiciaires auprès des parents... *ou des bureaux de nourrices* qui ont accompli le placement... Les mois de nourrices dûs par les parents... *ou par les bureaux de nourrices* font partie des créances privilégiées... ».

C'est établir nettement la responsabilité subsidiaire de ces intermédiaires en cas de non-paiement

des salaires nourriciers. Nous ne pouvons que désapprouver une telle mesure. Certes, les bureaux de nourrices présentent de nombreux inconvénients, voire des dangers ; mais ils sont tout de même des intermédiaires nécessaires, qui rendent service aux familles et aux éleveuses. Le fardeau nouveau que le législateur de 1935 leur impose ne peut que hâter leur disparition. Est-ce bien là ce qu'il a voulu réaliser ?...

Le directeur choisit actuellement son personnel comme il lui plaît, sans avoir à solliciter une autorisation quelconque. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, les bureaux de nourrices ont longtemps eu recours aux services de *meneurs* et *meneuses*, personnes qui, ainsi que leur nom l'indique, avaient comme mission de *mener*, de conduire le jeune enfant du bureau au domicile de la nourrice. Celle-ci ne se déplaçait pas, mais demandait par lettre qu'on lui envoie un élève, et celui-ci était amené chez elle par le meneur ou la meneuse du bureau auquel elle s'était adressée. Il semble que ces intermédiaires aient eu, de plus, une autre mission, qui consistait dans la conduite à Paris des nourrices de province, puisque cette hypothèse est expressément visée par l'art. 11 de l'ordonnance de police du 1^{er} février 1878. Ce même article décide que les meneurs et meneuses « doivent justifier d'une autorisation émanant de la Préfecture de leur département et des Préfets des divers départements dans lesquels ils exercent leur industrie. Au vu de ces pièces, le Préfet

de Police leur délivre, s'il y a lieu, une permission d'amener des nourrices dans le département de la Seine ».

A la fin du xix^e siècle, les meneurs et meneuses appartenaient à des bureaux spécialisés, plaçant, soit des éleveuses sur lieu, soit de jeunes enfants chez des nourrices de province. Cette dualité d'attributions devait entraîner l'apparition de deux catégories bien distinctes de meneuses :

1) *Les meneuses des nourrices à emporter.* — Elles parcouraient la région qu'elles avaient choisie, s'enquéraient des femmes récemment accouchées, de celles qui désiraient élever un nourrisson au biberon ou au sein, et leur donnaient rendez-vous pour un de leur prochain voyage à Paris.

2) *Les meneuses des nourrices sur lieu.* — Après s'être mises en rapport avec les mères désireuses de se placer à domicile, elles les conduisaient avec leur enfant au bureau de nourrices auprès duquel elles étaient accréditées. Les meneuses attendaient l'engagement de leur cliente, et, aussitôt après quittaient la capitale en emmenant l'enfant qu'elles allaient porter chez l'éleveuse choisie par la mère, et qui, généralement, habitait la même région que la meneuse.

Dans les deux cas, le transport des nouveau-nés devait se faire avec de très grandes précautions, et les meneuses devaient veiller à ce qu'il n'y ait pas de substitution d'enfants au cours du voyage (art. 12 de l'ordonnance de 1878)...

L'existence de ces intermédiaires se justifiait alors par les difficultés de la circulation et la rareté des moyens de transport au siècle dernier. Actuellement, les meneuses ont disparu et les nourrices viennent elles-mêmes chercher leur élève au bureau. D'ailleurs, le rôle des meneuses ne pourrait se concilier avec l'obligation imposée aux nourrices de venir passer une contre-visite à la Préfecture de Police. Les éleveuses repartent chez elles en emmenant leur nourrisson, et les quelques femmes, que l'on appelle à tort « meneuses », parce qu'elles conduisent les nourrices à la contre-visite médicale ne sont, en réalité, que de simples employées pour lesquelles aucune autorisation n'est sollicitée...

Mais le directeur a encore d'autres devoirs :

1) Il doit tenir un registre coté et paraphé par le Commissaire de Police de son quartier. Ce registre, prévu par l'art. 37 du Règlement du 27 février 1877, doit contenir l'identité complète de la nourrice et de son mari.

2) Au départ de chaque éleveuse, il doit transmettre à l'Administration un bulletin de départ :

a) Dans les 24 heures, pour les nourrices placées ou pourvues d'un élève ;

b) Dans le délai d'un mois à dater de leur inscription, pour celles qui n'ont pas été placées ou pourvues dans ce laps de temps. Dans ce dernier cas, elles ne peuvent être présentées au public, qu'après avoir été soumises à une nouvelle contre-visite médicale.

3) Enfin, le directeur n'a pas le droit de changer de local sans l'agrément de l'Administration. Il lui est interdit d'adjoindre à son bureau un autre commerce ou industrie, et il est tenu d'afficher sur les murs de son établissement les textes de la loi du 23 décembre 1874, du Règlement du 27 février 1877, de l'Ordonnance du 1^{er} février 1878, une copie de l'arrêté d'autorisation et le tarif des prix réclamés aux parents et aux nourrices.

TITRE III

DE L'ÉLEVAGE EN COMMUN

La loi du 23 décembre 1874, qui protège tous les enfants placés hors du domicile des parents, devait être amenée à réglementer les établissements où l'on reçoit, moyennant salaire, des enfants de moins de trois ans. C'est le Règlement d'Administration Publique du 27 février 1877 qui pose, dans son art. 38, les bases de cette réglementation.

Cet article décide en substance qu'aucun établissement de cette nature ne peut subsister ni s'ouvrir sans une autorisation toujours révocable du Préfet de police, et que les nourrices employées sont assimilées aux nourrices sur lieu.

Ces dispositions s'appliquent aux établissements qu'on appelle des *crèches* et des *pouponnières*. Il existe entre ces deux catégories d'œuvres une différence capitale :

Dans les pouponnières, on garde *nuit et jour* des enfants bien portants âgés de moins de trois ans. On peut considérer que l'enfant est placé en nourrice

en compagnie d'autres enfants, qui sont soumis aux soins de la même éleveuse.

Au contraire, dans les crèches les enfants sont gardés, *le jour seulement*, pendant le travail de leur mère. Aucun enfant ne peut rester à la crèche pendant la nuit ; le soir, tous sont rendus à leur famille.

La réglementation ne peut être la même. Les soins, les mesures de prophylaxie ne peuvent être identiques quand il s'agit de protéger des enfants qui sont une partie du jour dans leur famille, ou des enfants qui vivent complètement en dehors. Dans ce dernier cas, on s'attendrait à trouver des dispositions minutieuses à l'extrême, destinées à suppléer à l'absence du contrôle et des soins de la famille. Il n'en est rien.

En dépit de leur importance, les pouponnières n'ont pas de réglementation spéciale : la loi de 1874 n'en parle pas. Toutefois, le Ministre de l'Hygiène, répondant, le 2 juin 1920, à une question posée par le Préfet de Police, a décidé que le Préfet avait toute latitude dans son département, pour examiner chaque cas d'espèce, et qu'il pouvait imposer telles ou telles conditions qu'il jugerait indispensables dans l'intérêt supérieur des enfants.

Par contre, les crèches ont été réglementées spécialement par Napoléon III, et plus près de nous, par les décrets du 2 mai 1897, du 9 novembre 1923, et l'arrêté ministériel du 10 novembre 1923.

L'examen des statistiques révèle qu'il y a actuellement 123 crèches et 20 pouponnières dans le département de la Seine. Ces 143 établissements sont

placés sous la surveillance du Préfet de Police qui a dû créer à cet effet un corps de contrôle spécialisé : l'Inspection des Crèches et Pouponnières, dont le rôle sera étudié au chapitre suivant.

Nous étudierons successivement le régime des crèches et celui des pouponnières dans le ressort de la Préfecture de Police.

CHAPITRE PREMIER

DES CRÈCHES

Les crèches sont des établissements où les enfants sont gardés le jour seulement, pendant le travail de leur mère. Réservées aux seuls enfants bien portants, âgés de moins de trois ans, elles doivent refuser l'admission de tout enfant malade ou en période d'incubation.

Les crèches ont donc pour objet essentiel de remplacer la mère auprès de son enfant, pendant le temps où celle-ci est obligée de s'éloigner de son foyer. On évite ainsi de voir le lien maternel se détendre et la famille se désorganiser peu à peu. Ce n'est plus un procédé commode permettant à la mère de se débarrasser momentanément de son enfant pour avoir sa liberté d'allées et venues, mais bien un moyen pour elle de le mettre en sûreté pendant *ses heures de travail*. Ces termes qui figurent dans l'art. 1^{er} du 2 mai 1897, sont placés ici pour bien préciser la raison d'être des crèches ; mais le principe qu'ils posent, doit être interprété largement. On ne saurait refuser le bénéfice de la crèche à une femme qui ne travaille pas. Il peut arriver qu'une mère de

famille manque momentanément d'ouvrage, qu'elle-même ou son mari ou un autre de ses enfants soient malades. Tous ces alités, loin de pouvoir servir de prétexte à l'éloignement des enfants de la crèche, ne seraient qu'une raison de plus en faveur de leur admission. On ne doit pas non plus songer à exclure des crèches les enfants dont la mère travaille à domicile. Il se peut, en effet, qu'elle y manie des substances toxiques susceptibles d'altérer la santé des petits. Ce cas est d'ailleurs visé par la Circulaire Ministérielle du 6 décembre 1923.

Les mots « enfants bien portants », insérés dans l'art. 1^{er} du décret, précisent un des points capitaux du statut des crèches. Il importe, en effet, que ces établissements gardent absolument leur caractère charitable, et ne soient pas déviés de leur but en se transformant directement ou d'une façon plus ou moins détournée, en hôpital, sanatorium ou dispensaire. Pour éviter une aussi regrettable déformation, il est donc nécessaire que cette prescription soit appliquée sans exception et que la crèche ne donne asile qu'à des enfants bien portants.

L'Arrêté Ministériel du 10 novembre 1923 spécifie dans son art. 3, que les enfants séjournent à la crèche *pendant le jour seulement*. Ce principe ne saurait être contesté puisque les enfants ne demeurent à la crèche que durant le travail de leur mère, et qu'en vertu de l'art. 21 du Livre II du Code du Travail, il est interdit de faire travailler les femmes pendant la nuit. Cependant des circonstances exceptionnelles

peuvent se présenter, où le travail nocturne des femmes devient une nécessité nationale et vitale. Cette hypothèse s'est réalisée, nous le verrons, au cours de la Grande Guerre, où les besoins de la Défense Nationale ont amené à l'usine un grand nombre de femmes travaillant jour et nuit. On a alors créé dans ou tout près de l'usine des crèches qui gardaient les enfants des ouvrières aussi bien le jour que la nuit.

Les crèches, qui sont assez nombreuses dans la région parisienne, rendent des services incalculables à toutes les mères qui doivent quitter leur foyer pour aller travailler. Toutefois, on a formulé à l'encontre de ces établissements un certain nombre de griefs que nous passerons en revue rapidement.

On a signalé, tout d'abord, que la multiplication de ces œuvres entraînait le développement de l'alimentation artificielle, et par conséquent l'augmentation de la mortalité infantile. Ce reproche n'est guère pertinent, car, si la mère ne veut pas allaiter, l'enfant est sevré même si la crèche n'existe pas. D'autre part, les grands établissements leur offrent la possibilité d'allaiter leur enfant. Enfin l'allaitement artificiel est aujourd'hui une règle générale, et nous pensons que c'est dans les crèches qu'il est le moins dangereux, en raison des précautions sanitaires imposées.

On a fait encore grief à ces établissements d'exposer les enfants, par le fait même de leur réunion, à un manque de soins qui se traduirait cliniquement par

des troubles gastro-intestinaux, aboutissant au rachitisme infantile. Or la statistique, dressée à la Préfecture de Police, établit nettement que les troubles de ce genre sont assez rares dans les crèches, et que le rachitisme n'y dépasse pas le taux normal. Les locaux, à l'état desquels on a souvent imputé le rachitisme, sont presque parfaits, et l'on peut dire qu'actuellement les enfants admis sont dans des conditions d'hygiène supérieures à celles où ils auraient été maintenus, s'ils étaient demeurés au foyer familial.

Enfin il y a, à l'encontre des crèches, des préjugés difficiles à déraciner. Certaines mères estiment que la rétribution perçue est trop minime pour que les enfants soient bien soignés. Or, les crèches ont toujours un caractère charitable, et la rémunération est souvent perçue *pour le principe*. La somme exigée est de peu d'importance, car elle ne doit jamais être pour les parents un motif d'abstention. Toutefois il est équitable que la crèche ne soit pas complètement gratuite : il faut que les parents se rappellent qu'ils doivent s'imposer des sacrifices pour élever leurs enfants. Or le sacrifice qu'on leur demande ici est léger, et le versement de la rétribution quotidienne comporte toutes les atténuations, tous les accommodements que peut nécessiter la situation des mères. Ce n'est d'ailleurs pas sur cet argent que comptent les crèches, pour se couvrir de leurs frais, puisque la dépense journalière est quatre ou cinq fois plus forte que la cotisation exigée.

Mais il ne faudrait pas en conclure, comme le font certains parents, que la crèche est une annexe du Bureau de Bienfaisance, où il faut s'abstenir d'envoyer son enfant si l'on ne veut pas qu'il passe aux yeux des voisins, comme élevé par charité. La mère qui confie son enfant à la crèche, doit être considérée, non comme une assistée, mais comme une *associée* de l'œuvre, et c'est en cette qualité d'associée qu'on lui demande de participer aux dépenses journalières au moyen d'un versement quotidien fixé par le Comité d'administration ou de patronage, à un taux qui peut varier avec le lieu, le temps, et la situation de famille. Lorsque la mère est notoirement indigente, le Conseil peut décider la gratuité de l'admission. Hormis ce cas, la gratuité ne peut exister que lorsqu'elle a été expressément stipulée comme condition d'une donation ou d'un legs dont l'importance permet de couvrir la totalité des dépenses de l'établissement.

Dans deux paragraphes nous examinerons successivement l'historique et le régime administratif des crèches. Un troisième paragraphe sera réservé à l'étude des crèches industrielles et commerciales, ou chambres d'allaitement.

§ 1^{er}. — HISTORIQUE

L'origine des crèches remonte au XVIII^e siècle. Une petite commune des Vosges avait comme pasteur un nommé Frédéric Oberlin, qui s'était donné pour

tâche d'améliorer les mœurs et la fortune de sa paroisse. Il y était parvenu en partie, car, grâce à ses efforts, le petit village était vite devenu un modèle d'organisation sociale. Or par une journée de l'été 1769, le pasteur traversait le bourg déserté par les habitants qui vquaient aux travaux des champs. Il fut soudain attiré par des voix enfantines qui s'élevaient dans la maison d'une de ses jeunes paroissiennes : Louise Scheppler. Intrigué, il s'approcha, interrogea la jeune fille, qui lui révéla que, chaque jour, les parents lui confiaient leurs enfants pendant leur absence. Cette pratique intéressa le pasteur qui, aidé de Louise Scheppler, créa dans son presbytère une garderie où il recevait toute la journée les enfants dont les parents travaillaient au dehors...

En 1801, M^{me} de Pastoret fonda, rue de Miromesnil, à Paris un établissement qui s'inspirait des méthodes du pasteur Oberlin. Mais l'œuvre n'eut pas le succès que sa fondatrice escomptait, et dut fermer peu de temps après son ouverture, par suite de difficultés budgétaires. Cet échec ne découragea pas M^{me} de Pastoret qui, avec l'aide d'un Comité de dames, ouvrit, rue Saint-Hyppolyte, une salle d'asile où étaient reçus le jour les enfants de deux à sept ans, dont les parents étaient occupés en dehors de leur domicile.

Mais c'est en 1844 qu'apparut la première crèche vraiment viable. Créé par Firmin Marbeau dans le quartier alors misérable de Saint-Pierre-de-ChailLOT, l'établissement prospéra remarquablement, si bien

que des œuvres analogues apparurent. De 1844 à 1862, 15 crèches, dont 3 laïques, s'établirent à Paris et reçurent 526 enfants.

Le 26 février 1862, Napoléon III, dont on connaît les idées humanitaires, décida que les crèches, qui rendaient tant de services à la partie la moins aisée de la population, seraient désormais placées sous la protection de l'Impératrice et que l'Etat ne subventionnerait que les établissements approuvés par Elle. Un arrêté du Ministre de l'Intérieur du 30 juin 1862, décida que l'agrément de l'Impératrice devait être préalable à l'ouverture de la crèche, et que l'Impératrice nommerait la présidente et la vice-présidente de chaque Conseil d'administration, après avis du Préfet et sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Ce Conseil d'administration devait être surveillé par le Préfet.

Après la chute de l'Empire, les Préfets continuèrent d'exercer cette surveillance, mais les Conseils d'administration prirent un peu d'indépendance et élirent à leur gré leur présidente.

L'organisation actuelle a sa source dans le décret du 2 mai 1897 qui fixe les conditions de fonctionnement des crèches. Ce décret a été complété le 20 décembre 1897 par un arrêté ministériel et le 6 novembre 1898, par une circulaire ministérielle indiquant tous les détails techniques du fonctionnement complétés eux-mêmes par un décret du 9 novembre 1923 et un arrêté du Ministre de l'Hygiène en date du 10 novembre 1923, qui ont établi la réglementation

que le Préfet de Police, par l'intermédiaire des huit dames-inspectrices des crèches, est chargé de faire respecter dans le département de la Seine.

§ 2. — RÉGIME ADMINISTRATIF DES CRÈCHES

Nous étudierons successivement les conditions de l'autorisation et l'organisation intérieure des crèches.

A. Autorisation

Le décret du 2 mai 1897, modifié par le décret du 9 novembre 1923, décide qu'aucune crèche ne peut s'ouvrir sans l'autorisation du Préfet, qui doit, au préalable, faire visiter les locaux et s'assurer de la moralité du demandeur (art 2). L'arrêté préfectoral fixe le nombre d'enfants à admettre (art. 3). Les personnes en société, qui possèdent une crèche, doivent désigner au Préfet un représentant auquel seront adressées les notifications prévues par le décret (art. 4). Lorsque la demande émane d'une congrégation religieuse, on vérifie au Ministère de l'Intérieur si la congrégation a été autorisée, et de plus la nomination de la Directrice est soumise à l'agrément du Directeur du Cabinet.

En cas d'installation défectueuse ou de défaut de soins, le Préfet peut décider la fermeture provisoire de l'établissement ; le représentant est alors mis en demeure de remédier aux défectuosités signalées. Si

trois mises en demeure restent sans effet, le Préfet, peut, sur avis conforme de la Commission Départementale d'Hygiène, décider le retrait de l'autorisation (art. 6).

B. Organisation intérieure

C'est l'Arrêté Ministériel du 10 novembre 1923 complété par la Circulaire Ministérielle du 6 décembre 1923, qui a prévu par le détail l'organisation intérieure des crèches. Ses prescriptions sont relatives à l'hygiène des locaux, à celles des enfants, aux garanties à exiger du personnel et aux mesures administratives réglementaires.

I. — HYGIÈNE DES LOCAUX

Dans tout établissement à usage de crèche, on exige :

1° Des salles largement aérées et bien exposées, dont les fenêtres seront ouvertes pendant la nuit (art. 3).

2° Un minimum de 9 m³ par enfant, c'est-à-dire 3 m. de plafond et 3 m² de superficie. Ce chiffre de 9 m³ est fixe : aucune dérogation n'est possible. Doit-on en conclure qu'il faille revenir sur les anciennes autorisations et, le cas échéant, réduire le nombre d'enfants partout où les conditions réglementaires n'existent pas ? Nous ne le pensons pas, d'autant plus que l'arrêté du 20 décembre 1897 spécifie que

des dimensions moindres peuvent être exceptionnellement autorisées sans toutefois que le cube d'air puisse jamais être inférieur à 8 m³ par enfant.

3° Une salle de bains et, si possible, une salle de douches.

4° Une biberonnerie indépendante de la cuisine et, d'une façon plus générale, la séparation absolue entre les dortoirs et salles de berceaux et les autres locaux de la crèche.

5° Une salle d'isolement placée près de la porte d'entrée ou dans un endroit n'obligeant pas l'enfant malade à passer dans les locaux occupés par les autres enfants.

6° Le chauffage central, l'éclairage électrique (art. 1^{er} et 2) un sol imperméable ou recouvert de linoléum, des murs et des objets mobiliers facilement lavables (art. 4).

7° Une séparation d'au moins un mètre entre les berceaux (ar. 1^{er}).

8° Une séparation absolue entre la crèche et toute œuvre qui viendrait à s'établir à proximité, telle que pouponnières ou consultation de nourrissons. Cette mesure, prévue par l'Arrêté Préfectoral du 11 mai 1923, est destinée à empêcher l'entrée de toute personne ou enfant susceptibles de transporter des maladies contagieuses.

II. — HYGIÈNE DES ENFANTS

L'Arrêté du 10 novembre 1923 a réglé minutieusement les mesures à adopter pour assurer l'hygiène

parfaite des enfants admis à la crèche. Ces mesures sont relatives à l'admission, à l'installation et aux soins à donner, enfin aux précautions à prendre en cas d'épidémie. Ces dernières sont plus spécialement prévues par la Circulaire Préfectorale du 20 octobre 1923.

a). *Admission*

L'article 1^{er} de l'Arrêté Ministériel spécifie que la crèche n'admet que des enfants âgés de moins de trois ans. Ceux-ci doivent avoir été vaccinés au préalable. Le médecin de la crèche examine chaque enfant et c'est lui qui prononce son admission dans l'établissement, ou sa réadmission lorsqu'il y a eu convalescence ou absence prolongée (art. 4).

L'enfant admis doit être en parfaite santé ; si, en cours de journée, il vient à tomber malade, il doit être rendu immédiatement à sa mère. En attendant l'arrivée de celle-ci, il est placé dans une pièce disposée de telle sorte qu'on puisse l'emporter sans avoir à traverser les salles où sont les autres enfants (art. 11).

b). *Installation et soins*

1° L'enfant doit avoir son lit personnel, son linge et ses objets personnels portant son numéro. Tout cela doit être tenu en parfait état de propreté et désinfecté à intervalles réguliers et aussi lors du départ définitif (art. 5 et 6). Les tétines sont personnelles. Après usage, elles doivent être lavées à l'eau

courante, mises à sécher et plongées dans l'eau bouillante avant tout nouvel usage (art. 8). L'usage des sucettes est interdit, ainsi que celui des biberons à tube (loi du 6 avril 1910). Les lits communs ou multiples sont prohibés et les enfants en état de marcher doivent être séparés des autres (art. 5).

2° Les enfants doivent être changés aussi souvent qu'il en est nécessaire ; les linges sont immergés dans une cuve d'eau froide. D'autre part, les crèches doivent avoir une salle spéciale pour le change et la balnéation. Enfin tous les enfants admis dans une crèche sont soumis à une pesée hebdomadaire jusqu'à l'âge de un an (art. 7).

3° Pour permettre aux enfants de recevoir les soins que nécessite leur jeune âge, l'arrêté spécifie que l'établissement doit employer au moins *une* berceuse pour *six* enfants âgés de moins d'un an, et au moins *une* gardienne pour *douze* enfants de plus d'un an.

4° Toute crèche doit avoir un médecin affecté à la direction du service hygiénique et médical, qui fait à l'établissement des visites régulières, et qui doit déférer à tout appel de la directrice. C'est lui qui, ainsi que nous l'avons déjà dit, délivre gratuitement les certificats d'admission et de réadmission, et assure la surveillance hygiénique et sanitaire du personnel (art. 9).

5° Enfin aucun animal domestique ne doit séjourner dans la crèche, dans ses annexes ou dans les

logements du personnel. On emploiera tous moyens efficaces pour lutter contre les mouches.

c). Mesures prophylactiques

Les risques d'épidémie sont si redoutables dans les crèches que les mesures à prendre ont été prévues par une Circulaire Préfectorale spéciale en date du 20 octobre 1925. Cette circulaire prévoit les précautions à prendre en cas de *diphtérie*, de *rougeole* et de *coqueluche*. Ces mesures ont trop un caractère médical pour que nous les énumérions ici.

Il y a lieu de remarquer que lorsqu'une épidémie sévit dans une crèche, celle-ci est fermée par les tenanciers ou d'office par le Préfet. Elle n'est rouverte que lorsque celui-ci a fait constater que les mesures prescrites ont été exécutées (art. 7 du décret du 9 novembre 1923).

III. — PERSONNEL

Les crèches ne peuvent être tenues que par des femmes, qui doivent justifier de leur bonne santé, de l'absence de toute maladie et de leur revaccination depuis moins d'un an (art. 15). Ces justifications sont exigées même des personnes charitables qui viendraient éventuellement prêter leur concours bénévole.

La responsabilité de la tenue d'une crèche repose sur la directrice. C'est pourquoi son choix exige les plus sérieuses garanties. La directrice d'une crèche

doit avoir 21 ans accomplis et être agréée par le Préfet. Elle doit fournir un bulletin de naissance, et, le cas échéant, de mariage, un extrait n° 3 de son casier judiciaire, un certificat médical et un certificat de revaccination datant de moins d'un an. D'autre part, elle doit fournir des titres et références établissant qu'elle possède les aptitudes nécessaires à l'exercice de sa fonction (art. 13).

La limite d'âge maximum n'est pas prévue, et l'on ne peut que regretter cette lacune du règlement.

Les berceuses et employées de toute nature doivent produire un certificat de bonne vie et mœurs et une justification de leurs aptitudes professionnelles.

Le personnel des crèches comprend fréquemment des auxiliaires bénévoles et des *stagiaires*. Là encore l'autorisation préfectorale est de rigueur. Mais elle vaut une fois pour toutes : elle n'est pas sollicitée pour chaque auxiliaire qui entre au service de la crèche ; l'établissement est autorisé à recevoir des stagiaires sans qu'elles soient nommément désignées (art. 19).

Quel est l'âge minimum de ces auxiliaires ? L'arrêté du 10 novembre 1923 est muet sur cette question, pourtant digne d'intérêt, car il n'est pas sans danger de confier des enfants à des fillettes qui n'ont ni la force physique ni la maturité d'esprit nécessaires pour soigner des nourrissons. C'est pour éviter ce péril que l'Ordonnance Préfectorale du 17 juillet 1924 décide que dans le ressort de la Préfecture de Police, cet âge minimum est fixé à 16 ans.

L'admission de ces jeunes filles, qui viennent chercher dans une crèche le complément pratique à leurs connaissances en puériculture, est subordonnée au consentement du Comité de la crèche et du médecin.

C'est à ce dernier qu'incombe le soin d'organiser le service dans la mesure où les locaux le permettent, et sans que soient modifiés les conditions prévues par le règlement quant au personnel de la crèche (art. 19).

IV. — MESURES ADMINISTRATIVES

La directrice de toute crèche doit tenir :

1° Un registre où l'on inscrit l'indentité de l'enfant, la date de son admission et son numéro d'ordre.

2° Un registre de présence où l'on mentionne les présences journalières de chaque enfant.

3° Un registre où sont inscrites les observations et prescriptions du médecin qui signe le registre à chaque visite.

4° Un registre destiné à recevoir les observations des fonctionnaires du service d'inspection et la constatation de leur passage.

Chaque enfant doit avoir une fiche individuelle où sont reportées les indications du registre matricule, l'état de l'enfant lors des admissions et réadmissions, les résultats des pesées et toutes mentions utiles sur la santé et la croissance du nourrisson.

L'art. 17 spécifie, d'autre part, que les présences devront être totalisées journellement et que l'on

indiquera pour chaque enfant le montant de la contribution maternelle.

Enfin, chaque année, le représentant de la crèche transmet au Préfet un compte-rendu médical et financier de l'entreprise. Toute demande de subvention doit être accompagnée d'un compte financier (art. 18).

§ 3. — CRÈCHES INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES

Près des établissements industriels et commerciaux, le législateur a prévu la constitution de crèches d'une nature un peu spéciale : les *chambres d'allaitement* destinées aux enfants du personnel employé.

La première chambre d'allaitement fut créée en 1845 à Beauvais, et des œuvres analogues apparurent assez vite dans le département du Nord. Mais elles se sont surtout multipliées au cours de la Grande Guerre de 1914-18 pour répondre aux nécessités du moment ; et c'est cette extension qui a conduit le législateur de la guerre à leur donner un statut juridique.

Connues sous le nom de « crèches industrielles », elles fonctionnaient sans existence légale avant 1917, et étaient tolérées en raison de la nécessité urgente qu'elles représentaient. Les industriels occupant un grand nombre de femmes, il y avait urgence à s'occuper des enfants que les mères à l'usine ne pouvaient plus soigner régulièrement. Aussi les usi-

niers, mus tant par les besoins de leur industrie que par leur charité, n'avaient-ils pas hésité à fonder des crèches à l'intérieur même de l'usine, où les mères pouvaient allaiter leur enfant avec une perte de temps réduite au minimum.

Ces crèches étaient autorisées par le Ministre de l'Armement et devaient fonctionner jusqu'à la fin de la guerre et un an après la fin des hostilités. Mais ces établissements rendirent de tels services que le Parlement songea à leur donner une existence légale, et c'est la loi du 5 août 1917 qui posa les principes de l'organisation actuelle.

Il avait été spécifié qu'après la guerre les œuvres qui voudraient continuer à fonctionner devraient demander une nouvelle autorisation au Préfet de Police, mais cette fois par la procédure habituelle, étudiée au paragraphe précédent. C'est donc celle-ci qui a été suivie par un certain nombre d'industriels et commerçants parisiens, comme les Magasins de la Samaritaine, du Louvre, le Palais de la Nouveauté, les Galeries Lafayette, les usines Panhard-Levassor, la Société Industrielle des Téléphones à Clichy, la Compagnie des Lampes électriques à Ivry, etc... qui ont annexé à leur entreprise une crèche pour recueillir les enfants de leur personnel féminin pendant les heures de travail.

Ces établissements fonctionnent en général parfaitement et les appréciations qui figurent sur leur compte dans les rapports trimestriels et annuels

fournis par les inspectrices des crèches, sont toutes élogieuses...

Les dispositions de la loi du 5 août 1917 ont été codifiées dans les art. 54 C, 54 D, 54 E, du Livre II du Code du Travail. Ces articles disposent :

Art. 54 C : La mère peut allaiter son enfant dans l'établissement qui l'emploie dans un local mis à sa disposition.

Art. 54 D : Les chefs d'établissements occupant plus de cent femmes de plus de quinze ans, peuvent être mis en demeure de créer des chambres d'allaitement.

Art. 54 E : Un règlement d'Administration publique déterminera les conditions d'installation, d'hygiène et de surveillance des chambres d'allaitement.

C'est le décret du 11 mars 1926 qui a été ce règlement.

L'art. 54 ayant prévu deux variétés de locaux, nous étudierons successivement les conditions subordonnant du local par l'art. 54 C et le fonctionnement de la chambre d'allaitement de l'art. 54 D, cette dernière étant de beaucoup la plus importante.

A. Conditions auxquelles doit satisfaire le local où la mère est admise à allaiter son enfant

Ce local doit :

- 1) Etre séparé de tout local de travail, et surtout des locaux affectés à des travaux insalubres ;
- 2) Etre pourvu d'eau en quantité suffisante ou se trouver à proximité d'un lavabo ;

3) Etre pourvu de sièges convenables pour l'allaitement ;

4) Etre tenu en parfait état de propreté ;

5) Etre maintenu à une température convenable dans des conditions hygiéniques.

Les enfants ne peuvent séjourner dans ce local que pendant le temps nécessaire à l'allaitement. Ceux malades ou paraissant malades ne sont pas admis afin d'éviter la contagion.

Cette pièce est-elle obligatoire dans toutes les entreprises ? En principe oui. Cependant le Comité Consultatif des Arts et Manufactures a émis l'avis que dans les petits établissements occupant moins de 10 personnes, l'emploi d'une cloison mobile ou d'un paravent pouvait être considéré comme donnant satisfaction à la prescription envisagée. (Circ. Min. du 1^{er} avril 1926).

B. Conditions auxquelles doit satisfaire la chambre d'allaitement

L'art. 54 D n'en fait pas une obligation. « Les chefs d'établissements... *peuvent* être mis en demeure... C'est donc une création facultative. En général le patron d'un établissement de plus de 100 femmes de plus de 15 ans, se contentera de mettre à la disposition de ses ouvrières une pièce répondant aux conditions de l'art. 54 C. L'Inspecteur du Travail dispose dans ce domaine d'un large pouvoir d'appréciation.

La chambre d'allaitement n'étant dans l'esprit du législateur qu'un pis-aller, l'Inspecteur n'aura pas à l'exiger d'un patron qui, seul ou avec le concours d'un organisme quelconque, accorde à la mère une allocation suffisante pour lui permettre de suspendre son travail afin d'allaiter chez elle son enfant pendant une période qui ne peut être inférieure à cinq mois. (Circ. Min. du 1^{er} mai 1926). Enfin dans les petites entreprises où l'on exige une chambre d'allaitement, l'organisation peut être réduite à une salle pour le séjour des enfants (pourvu que leur nombre soit inférieur à 12), et un local pour l'allaitement des mères.

Les conditions prévues par le décret du 11 mars 1926 sont relatives à l'hygiène de la chambre d'allaitement, à son organisation, à l'admission des enfants et aux registres obligatoires.

I. — CONDITIONS D'HYGIÈNE

Les dimensions imposées sont les mêmes que dans les crèches ordinaires (art. 4).

La salle d'allaitement doit être largement aérée, pourvue d'un mode de renouvellement d'air continu (art. 5), convenablement éclairée (art. 6), chauffée hygiéniquement (art. 7), maintenue à l'abri de toute émanation nuisible (art. 8).

Une fois par an, et après chaque épidémie, les murs doivent être lavés à la chaux ou peints de couleur claire (art. 9) ; le sol doit être tenu en très

bon état et se prêter facilement au nettoyage par lavage ou aspiration. Enfin les fenêtres seront ouvertes chaque jour hors de la présence des enfants (art. 10).

II. — ORGANISATION DE LA SALLE D'ALLAITEMENT

Notons tout d'abord que l'art. 22 met tous les frais à la charge du chef d'entreprise qui doit fournir pour chaque enfant un berceau et un matériel de literie (art. 11) et du linge en quantité suffisante pour que les enfants soient changés quand il est nécessaire (art. 11, § 2).

Une salle d'allaitement ne doit pas contenir plus de douze berceaux sauf autorisation temporaire de l'Inspecteur divisionnaire du Travail (art. 4), et, quand il y a plusieurs salles, celles-ci doivent être desservies par un vestibule (art. 4 *in fine*).

La chambre d'allaitement doit être tenue exclusivement par des femmes présentant toutes garanties en ce qui concerne la moralité, la tenue et la connaissance pratique des soins à donner aux enfants (art. 13). Mais le Comité Consultatif des Arts et Métiers, qui avait demandé l'introduction de ces garanties dans le texte officiel, a bien précisé qu'il n'entendait pas par là que des diplômes dussent être exigés des femmes appelées à soigner les enfants.

Ces femmes, qui doivent être en nombre suffisant (art. 12), de propreté rigoureuse (art. 19), tiendront les enfants confiés à leurs soins dans un parfait état de propreté (art. 14).

Les mères doivent pouvoir disposer d'un local à proximité de la chambre d'allaitement, et répondant aux conditions prévues par les art. 2 et 3. Dans le local mis à leur disposition, les ouvrières devront trouver de l'eau chaude, du savon et des serviettes (art. 21).

La chambre d'allaitement doit être surveillée par un médecin désigné par le chef de l'établissement, et dont le nom devra être communiqué à l'Inspecteur du Travail (art. 16). Le docteur ainsi désigné visitera la chambre au moins une fois par semaine, et consignera ses observations sur un registre *ad hoc*.

Ce médecin n'est pas imposé à la mère : en cas d'alimentation maternelle insuffisante, l'art. 17 prévoit que cette alimentation sera complétée conformément aux indications du médecin *choisi par la mère*. De même en cas de maladie, elle est libre de s'adresser au médecin de son choix. Mais dans ces deux hypothèses, les honoraires sont naturellement à la charge de la mère.

III. — ADMISSION DES ENFANTS

On ne peut admettre dans la chambre que les enfants nourris *au sein*. Cependant, nous venons de voir que l'alimentation complémentaire était autorisée, et, à cet effet, le chef d'entreprise doit prévoir des appareils destinés à réchauffer les aliments (art. 17).

D'autre part, aucun enfant atteint de maladie

contagieuse ou le paraissant, ne peut être admis, et ceux qui tombent malades doivent être évacués immédiatement (art. 18).

IV. — REGISTRES

Deux registres sont obligatoires (art. 15) :

1° Un registre matricule contenant l'identité de l'enfant et de la mère, la date d'admission, la mention de vaccination et l'état de santé lors des admissions et réadmissions.

2° Un registre où sont mentionnés nominativement les enfants présents chaque jour.

CHAPITRE II

DES POUPONNIÈRES

Les pouponnières sont des établissements où l'on garde, nuit et jour, des enfants bien portants, âgés de moins de trois ans. En somme, ce sont des *internats de nourrissons*, et ce terme est celui qui est admis dans les milieux s'occupant de puériculture.

La question de l'utilité des pouponnières et de leur rendement social est encore des plus controversée. Certains maîtres éminents de la puériculture soutiennent la nécessité de ces établissements, et ils appuient leur opinion sur des arguments de grande valeur, dont le plus important est la grande mortalité qui frappe les enfants placés en nourrice, loin de leur mère, en province. Selon eux, « l'hygiène générale et individuelle, dans les pouponnières, peut être poussée à un tel point de perfectionnement, qu'elles seront toujours supérieures, à ce point de vue, aux cabanes ou taudis habités par certaines nourrices. D'autres maîtres, non moins éminents, soutiennent l'opinion contraire et combattent les pouponnières avec des arguments aussi impressionnants : ils font valoir les dangers incontestables de

l'élevage collectif, le prix de revient très élevé de ces établissements, qui les oblige parfois à réduire certaines dépenses (par exemple les dépenses de personnel) qui seraient cependant indispensables à la bonne tenue et à la santé des nourrissons.

Il ne nous appartient pas de prendre parti entre ces deux opinions : cela nous entraînerait hors du cadre de cette étude. Mais pour qu'une comparaison juste et loyale puisse être faite entre les résultats obtenus dans les pouponnières et ceux obtenus par le placement en nourrice, il est indispensable de faire quelques remarques préliminaires :

1° Il est rare de voir des enfants admis dans une pouponnière dès leur naissance ; le plus souvent, ils doivent avoir été soumis, au préalable, pendant quelques semaines, à l'allaitement maternel intégral ou à l'allaitement mixte.

2° Avant que l'admission soit prononcée, les enfants sont examinés minutieusement au cours d'une visite médicale à laquelle assistent les parents, qui peuvent être interrogés et même examinés par le médecin. Cela permet d'éliminer déjà quelques individus tarés.

3° Avant d'être admis définitivement, les enfants séjournent pendant trois semaines dans un lazaret, ce qui permet encore d'éliminer certains enfants atteints de maladie contagieuse.

4° Les pouponnières sont toutes pourvues d'un service médical quotidien, ce qui permet de soigner

sur-le-champ, tout nourrisson présentant des symptômes de maladie.

Il résulte de tout cela que la population infantile d'une pouponnière a été soumise à une sélection assez rigoureuse.

Après avoir dressé un tableau rapide de l'histoire des pouponnières, nous étudierons les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation préfectorale.

§ 1^{er}. — HISTORIQUE

C'est en 1892 que fut créée, à Paris, la première pouponnière. Dirigée par une sage-femme, la « Pouponnière Parisienne » semblait présenter les meilleures garanties. Néanmoins, le Préfet de Police ne voulut pas accorder une autorisation officielle : il laissa fonctionner l'établissement et se contenta de le soumettre à une surveillance étroite. Hélas ! les résultats furent décevants ! En huit mois, l'œuvre reçut 158 enfants, sur lesquels on enregistra 42 décès ! soit une proportion de 27,45 %. Devant ces résultats, le Préfet fit fermer la pouponnière.

Quelques années plus tard, une autre pouponnière, créée par une ex-infirmière des hôpitaux, eut le même sort pour les mêmes raisons.

Cependant, en 1898, une pouponnière s'ouvrit à Saint-Maur-des-Fossés et fonctionna d'une façon satisfaisante pendant quelques années. La mortalité était normale, et l'œuvre aurait pu durer longtemps,

si, en 1902, des difficultés budgétaires n'avaient contraint la directrice à renoncer à son entreprise.

Jusqu'au début de la Grande Guerre, il n'y eut que des tentatives sans grande importance, qui furent d'ailleurs contrariées par l'Administration. Celle-ci estimait, en effet, que l'autorisation ne doit être accordée que dans des cas exceptionnels. Un rapport de l'époque note que la création d'une pouponnière peut avoir deux points de départ très différents :

Ou bien c'est une institution de bienfaisance, destinée à assurer à la population modeste ou pauvre des soins pour les nourrissons à des conditions avantageuses. Dans ce cas, il y a lieu de craindre qu'une diminution des subventions fournies par les riches donateurs n'entraîne l'impossibilité d'assurer l'élevage des nouveau-nés.

Ou bien c'est un métier, une entreprise fonctionnant à titre onéreux et destinée à faire vivre les personnes qui la dirigent, au moyen des bénéfices réalisés. Dans ce cas, il faut redouter que les bénéfices ne soient obtenus au détriment du bien-être et de la santé des enfants. On peut évidemment, pour éviter ce risque, exiger des familles une contribution financière assez élevée, mais c'est la clientèle qui va devenir rare : la pouponnière est faite, non pour les familles aisées de la petite bourgeoisie, mais pour ceux qui travaillent et qui trouvent un intérêt matériel à placer leur enfant en dehors de

la famille. Et ce n'est pas le cas pour cette deuxième catégorie de pouponnière !...

Mais après la guerre, l'attitude de l'Administration s'est beaucoup modifiée par suite des circonstances.

D'abord, en raison de l'emploi, nuit et jour, des femmes dans les usines à munitions, il a fallu autoriser des crèches à garder des enfants le jour et exceptionnellement la nuit. La mortalité n'a pas été aussi grande qu'on le redoutait, et l'on a été amené à considérer les pouponnières d'un œil plus tolérant ; d'autre part, la vie effrénée de l'après-guerre, le déchaînement des égoïsmes, la passion du luxe, la difficulté de la vie quotidienne, ont éloigné de plus en plus les femmes de leur foyer et de leur devoir. Comme les nourrices étaient coûteuses, on a songé à développer l'élevage en commun.

C'est pourquoi, lorsqu'en 1922, des œuvres, puis des particuliers, demandèrent l'autorisation d'ouvrir des pouponnières, l'Administration n'osa plus leur opposer un veto formel et se contenta d'imposer des conditions très sévères : période d'essai d'un an avant la délivrance de l'autorisation (mesure qui devait disparaître par la suite), et surtout intensification de la surveillance.

En dépit des rigueurs administratives, des pouponnières se sont créées, et actuellement on peut les classer en deux catégories :

Certaines peuvent être considérées comme des œuvres de bienfaisance. Certes, elles ne sont pas gratuites, et les parents qui y placent leurs enfants

sont astreints à une contribution pécuniaire. Mais la somme demandée est inférieure à la dépense réelle résultant du séjour de l'enfant à la pouponnière ; la différence est comblée par des dons particuliers et des subventions officielles. Le caractère de bienfaisance de l'œuvre est ainsi sauvegardé. La contribution familiale n'est plus que la reconnaissance du service rendu, et l'affirmation de l'obligation morale pour les parents de contribuer aux dépenses d'élevage de leur enfant.

Mais à partir de 1922, on a vu apparaître les pouponnières payantes, c'est-à-dire celles où les parents assument entièrement la dépense résultant du placement de l'enfant : c'est une sorte d'entreprise, un placement en nourrice collectif, une catégorie d'établissement dont les tenancières se font un moyen d'existence, et cherchent à tirer un bénéfice de leur métier.

Ces derniers établissements sont, naturellement, l'objet d'une surveillance particulièrement renforcée.

§ 2. — ORGANISATION DES POUPONNIÈRES

Aucune pouponnière ne peut être créée sans une autorisation du Préfet de Police, qui agréé la directrice et le personnel selon les formalités de l'Arrêté Ministériel du 20 décembre 1897. La directrice doit satisfaire aux conditions imposées par les articles 12 à 15 de l'Arrêté Ministériel du 10 novem-

bre 1923. L'autorisation préfectorale, toujours révocable, n'est subordonnée qu'aux conditions jugées utiles dans l'intérêt des enfants. Il n'y a pas lieu d'appliquer ici les dispositions de la loi de 1874, relative aux placements individuels d'enfants en nourrice (réponse du Ministre de l'Hygiène du 2 juin 1920, à une question posée par le Préfet de Police, le 20 mai 1920).

Les conditions qui subordonnent l'octroi de l'autorisation d'ouvrir une pouponnière sont relatives au séjour des enfants, au régime intérieur de l'établissement et au contrôle médical.

A. Séjour des enfants

Le nombre des enfants pouvant être admis dans une pouponnière, est fixé à l'avance dans l'arrêté d'autorisation ; en aucun cas, ce nombre ne peut être dépassé sans une autorisation spéciale.

Il n'existe pas de texte fixant des limites d'âge ; en conséquence, les enfants peuvent être placés dès leur naissance, mais en pratique, nous avons vu que les pouponnières n'admettaient que des enfants ayant déjà quelques semaines. Ils peuvent y séjourner jusqu'à trois ans, mais le plus souvent, ils quittent l'établissement dès qu'ils peuvent marcher, c'est-à-dire, vers 14 ou 15 mois.

Presque tous sont élevés *au biberon*, cependant, on a connu des établissements qui admettaient des

berceuses avec leur enfant qu'elles élevaient au sein.

Enfin, l'arrêté d'autorisation spécifie toujours que le personnel soignant doit comprendre au moins une berceuse pour cinq enfants.

B. *Régime intérieur*

Nous traiterons successivement des mesures d'hygiène obligatoires, des mesures destinées à individualiser les enfants et des obligations administratives imposées à la directrice.

I. — MESURES D'HYGIÈNE

On exige, dans une pouponnière, les mêmes mesures d'hygiène que dans une crèche :

- 1) Un système d'aération permanente dans les dortoirs et un minimum de 9 m³ par enfant ;
- 2) Une biberonnerie indépendante de la cuisine ;
- 3) Une salle de bains et, si possible, une salle de douches ;
- 4) Une salle d'isolement placée près de la porte d'entrée ou dans un endroit n'obligeant pas l'enfant malade à passer dans les locaux des autres enfants ;
- 5) Le chauffage central et l'éclairage électrique ;
- 6) Un sol imperméable ou recouvert de linoléum ;
- 7) La séparation absolue de la pouponnière et de toute consultation de nourrissons, ou autre œuvre de même nature, ou crèche, qui viendrait à être annexée

à la dite pouponnière. (Arrêté préfectoral du 11 mai 1923).

II. — MESURES D'IDENTIFICATION

Dès son entrée à la pouponnière, tout enfant aura une feuille individuelle placée à la tête de son lit et relatant les résultats des pesées régulières, ainsi qu'un tout autre renseignement utile. D'autre part, bien que les berceuses employées ne puissent avoir plus de cinq enfants à surveiller, des substitutions d'enfants peuvent se produire ; c'est pourquoi l'article 1^{er} de la circulaire préfectorale du 19 juillet 1926 décide que tout enfant admis dans une pouponnière doit être muni d'un *bracelet d'étoffe* mentionnant ses nom et prénoms.

III. — OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES

Ces obligations sont relatives au règlement intérieur, à la vaccination, aux déclarations d'entrée et de sortie et aux registres qui doivent être tenus.

a). *Règlement intérieur*

La directrice d'une pouponnière doit établir un règlement intérieur de son établissement. Ce règlement devra être agréé par le Préfet de Police et un exemplaire sera envoyé au Service d'hygiène.

b). *Vaccination*

Les parents qui veulent confier leur enfant à une pouponnière, doivent prouver qu'il a été vacciné

avec succès, ou qu'il n'est pas vaccinable. En cas de défaut de vaccination, la directrice fait pratiquer d'office cette petite opération par le médecin de la pouponnière.

c). *Déclaration d'entrée et de sortie*

La directrice doit aviser la Préfecture de Police des entrées et sorties dans son établissement.

A. *La déclaration d'entrée* doit contenir l'identité de l'enfant, son numéro du registre matricule, sa date d'entrée, d'abord au lazaret, pendant 21 jours, puis à la pouponnière, l'identité des parents et la provenance de l'enfant (parents, nourrice, etc.)...

B. *La déclaration de sortie* contient l'identité de l'enfant, son numéro d'immatriculation, sa destination à la sortie (hôpital, parents ou décès) ; enfin, si possible, la résidence habituelle des parents de l'enfant.

d). *Registres*

Enfin, la directrice d'une pouponnière doit tenir trois registres différents :

A. Un registre médical, visé quotidiennement par le médecin.

B. Un registre matricule où l'on inscrit les nom et prénoms des enfants, des parents, la date de l'admission, la mention de vaccination, la date de sortie.

C. Un registre où sont consignées les observations du Médecin en chef des Services d'hygiène, ou des Inspecteurs des crèches.

C. *Contrôle médical*

L'arrêté d'autorisation d'une pouponnière spécifie toujours qu'un médecin doit être spécialement attaché à l'établissement qu'il visitera quotidiennement.

D'autre part, la directrice doit s'engager à recevoir toutes les visites du Service d'inspection, aussi souvent que l'Inspecteur général des Services Techniques d'Hygiène le jugera utile.

A côté des pouponnières proprement dites, nous croyons devoir signaler qu'un certain nombre de sages-femmes du département de la Seine sont autorisées à garder chez elles, nuit et jour, pendant un temps variable, des nourrissons nés dans leur établissement, et qui leur ont été confiés par la mère. L'ouverture de ces petites pouponnières est subordonnée aux conditions ordinaires. L'autorisation accordée dans ces conditions n'a qu'une portée assez limitée puisqu'elle ne permet pas d'avoir plus de *trois* nourrissons à demeure.

Tel est l'ensemble des règles relatives au fonctionnement des pouponnières dans le département de la Seine. L'Administration a pris toutes les précautions possibles pour assurer le bien-être et la sécurité des pensionnaires de ces internats de nourrissons, mais la statistique révèle, qu'en dépit de toutes ces mesures, la mortalité est encore assez forte et dépasse

celle des nourrissons protégés dans le département.

Cette constatation guidera notre conclusion. Il vaut mieux, pour l'enfant, éviter l'élevage dans les pouponnières. Et puis, le côté moral de la question ne doit pas être négligé. La vie moderne, qui force la femme à abandonner son foyer pour assurer sa subsistance, ne lui laisse pas le temps de s'occuper de son enfant. Elle est obligée de s'en séparer et cette séparation entraîne fatalement un relâchement inconscient du lien familial. L'enfant ne reconnaît plus sa mère, puisqu'elle n'est pas là pour lui donner les multiples soins quotidiens ; la première image qui s'imprimera dans sa mémoire toute neuve sera celle d'une infirmière qui accomplit son métier avec application, mais sans tendresse, et parfois même avec un peu d'impatience. La mère, de son côté, qui ne voit son enfant qu'à intervalles plus ou moins réguliers, sent graduellement s'engourdir son instinct maternel, fait de toutes ces inquiétudes, de toutes ces craintes, souvent exagérées, qui sont l'apanage des mères. Et c'est ainsi que l'éloignement de la mère et de l'enfant amène l'indifférence mutuelle et la disparition de cette vie de famille, qui était, jadis, l'une des joies de notre pays.

TITRE IV

DES SERVICES D'INSPECTION

Aucune loi n'est susceptible de recevoir une application efficace, sans qu'il soit constitué un service de contrôle, dont la mission est de veiller à l'exécution de la loi et d'examiner l'interprétation donnée à ses dispositions par ceux qui l'appliquent.

La loi Roussel n'a pas échappé à la règle commune, et le Règlement du 27 février 1877 a prévu un système d'inspection des enfants placés en nourrice, moyennant salaire, en dehors du domicile de leurs parents. Ce contrôle, perfectionné par des décrets et des ordonnances de police, fonctionne toujours dans le département de la Seine, où il est particulièrement développé en raison du grand nombre de jeunes enfants susceptibles d'être placés en nourrice ou en garde à Paris et surtout dans les communes de la banlieue.

Comment peut-on résoudre pratiquement le problème si délicat et si complexe de la protection active des enfants du premier âge ? A première vue, il semble qu'il y ait là une tâche impossible, inter-

dite aux pouvoirs publics. Le problème de l'Enfance ne doit-il pas toujours être dominé par deux grands principes : la tendresse et la sollicitude intelligente et *continue* ?

Or, quels que soient ses efforts et sa bonne volonté, la Société ne peut se substituer complètement à la mère, ni remplacer auprès d'un nouveau-né son amour et ses soins qui appartiennent à son enfant et ne sauraient lui être enlevés sans qu'il en souffre. D'autre part, la nature a prévu les limites des forces d'une mère en ne lui donnant à élever qu'un ou deux enfants à la fois. Comment l'Administration pourrait-elle, à l'encontre des lois naturelles, devenir pour les nouveau-nés une sorte de mère collective dont les soins s'étendraient sur un grand nombre d'enfants ? C'est là, un problème particulièrement délicat à résoudre.

Ainsi, à l'origine même des institutions de la protection de l'enfance, nous nous trouvons en face d'une première complication : comment recruter un état-major de femmes suffisamment compétentes et dévouées, aptes à réaliser une œuvre immense avec des moyens trop souvent insuffisants ? La question d'argent domine ici, et la présence d'un personnel de choix permet seul une bonne administration des fonds dont le gaspillage se traduit malheureusement par une perte en vies humaines et constitue, de ce fait, un véritable crime social.

Et cependant, il faut intervenir à tout prix pour protéger le peu d'enfants qui nous restent et sur-

veiller avec soin toute personne ou tout établissement qui reçoit des enfants en bas âge.

La première, la Préfecture de police a compris le rôle qui lui était dévolu, et, dès 1828, a institué un contrôle sur les enfants placés en sevrage ou en garde dans la Seine. Après le vote de la loi Roussel, elle a réalisé une inspection des nourrissons élevés dans le ressort de sa compétence ; enfin, elle a étendu son contrôle aux organismes du département qui pratiquent l'élevage en commun.

Les articles 2 et 7 du décret-loi du 30 octobre 1935, en accordant au Préfet de Police la surveillance de toute personne et de tout établissement recevant un ou plusieurs enfants en nourrice, sevrage ou garde, tel que crèche, pouponnière, chambre d'allaitement dans les établissements industriels et commerciaux, ainsi que des six catégories d'enfants visés par l'article 1^{er} du décret, n'ont fait, du moins pour le département de la Seine, que reconnaître officiellement un contrôle qui fonctionnait déjà depuis de nombreuses années.

Pour exercer cette surveillance, la Préfecture de Police dispose actuellement de trois services d'inspection :

Inspection des nourrissons placés dans le département ;

Inspection des crèches et des pouponnières ;

Inspection des maisons de santé, d'accouchement

et de sevrage, qui contrôle les gardeuses et établissements de garde.

Nous allons étudier successivement chacun de ces Services d'inspection, dont l'organisation a été précisée par l'Arrêté Préfectoral du 11 novembre 1932.

CHAPITRE PREMIER

INSPECTION ET SURVEILLANCE DES NOURRISSONS

La tâche de l'Administration parisienne à l'égard des nourrissons placés dans le département de la Seine est particulièrement complexe : il s'agit de constater l'état de l'enfant, d'adresser à la nourrice les observations que cet état comporte, d'avertir les parents en cas de nécessité, de faire réprimer les abus, et de soutenir une lutte incessante contre les pratiques d'élevage défectueuses, qui risquent de porter atteinte à la santé du nourrisson.

Ce devoir immense, l'Administration ne saurait le remplir sans l'aide de mandataires spéciaux particulièrement qualifiés par leurs connaissances professionnelles : les médecins-inspecteurs et les dames visiteuses.

Comme ces fonctionnaires n'ont que des attributions purement médicales, et ne peuvent prendre aucune décision administrative, le législateur de 1874 a prévu dans chaque centre communal d'élevage un organisme local qui, par sa situation même, pourrait

exercer une surveillance discrète sur les éleveuses de la commune : les Commissions locales.

Enfin, au-dessus de l'Inspection médicale et des Commissions locales, la loi Roussel a créé un Comité départemental de Protection des Enfants du Premier Age, organisme purement administratif qui, après étude des suggestions des médecins et des membres des Commissions locales, propose l'application de mesures destinées à améliorer la protection des tout petits.

Nous étudierons successivement chacun de ces organismes.

§ 1^{er}. — COMITÉ DÉPARTEMENTAL DE PROTECTION
DES ENFANTS DU PREMIER AGE

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1874, reproduits par l'article 2 du décret-loi, ce Comité comprend :

1^o Deux membres du Conseil Général désignés par le Conseil.

2^o Le directeur de l'Administration de l'Assistance publique.

3^o Six membres nommés par le Préfet de Police, dont un pris parmi les médecins membres du Conseil départemental d'hygiène publique, et trois pris parmi les administrateurs des sociétés légalement reconnues qui s'occupe de l'enfance, des Sociétés de charité maternelle, des crèches ou des Sociétés de crèches

ou, à leur défaut, parmi les membres des Commissions administratives des hospices ou des bureaux de bienfaisance.

Les membres du Comité sont nommés pour trois ans. Ceux qui sont nommés dans l'intervalle sortent du Comité au moment où en seraient sortis les membres qu'ils ont remplacés.

Le Comité départemental élit un Président et un Secrétaire.

Signalons que pour l'année 1936, le Comité départemental de la Seine comprend : M. le Professeur Marfan, président ; MM. Rouquière et Besson, Conseillers généraux ; les Professeurs Couvelaire et Bordas, le Docteur Mourier, directeur de l'Assistance Publique ; M. Lafenestre, directeur de l'Hygiène, de la Protection de l'Enfance et du Travail à la Préfecture de Police, et N..., en remplacement de M^{me} Paul Thorel, présidente de la Société des Crèches parisiennes, décédée au cours de l'année 1935.

Cet organisme se réunit en théorie une fois par mois et en pratique une fois par an. Mais il peut être convoqué extraordinairement par son Président ou par le Préfet.

Les attributions du Comité départemental sont purement *consultatives* : on a recours à lui, en général, lorsqu'une question grave intéressant le Service se présente dans l'application de la loi ou du règlement. Le Préfet de Police lui communique les rapport des Commissions locales et des médecins-inspecteurs, ainsi que le rapport annuel sur l'activité

du Service. Grâce à ces documents, il peut étudier et proposer les mesures à prendre pour améliorer le sort des enfants protégés.

§ 2. — INSPECTION MÉDICALE DES NOURRISSONS

Par application des dispositions de l'article 5 de la loi du 23 décembre 1874, le Préfet de Police a créé un corps de Médecins-inspecteurs, au nombre de *dix-huit*, qui sont chargés de visiter tous les enfants de moins de trois ans, placés en nourrice dans le département de la Seine. Ils sont aidés dans leur tâche par dix-huit Dames-Visiteuses.

Le territoire du département a été divisé en dix-huit circonscriptions pourvues chacune d'un Médecin et d'une Visiteuse, dont les attributions sont devenues en quelque sorte territoriales. Il est, certes, matériellement impossible de répartir la surveillance d'une façon très précise : le travail fait aujourd'hui ne serait plus juste demain. Journallement, en effet, de nouveaux enfants sont placés, d'autres sont retirés, et les fréquentes mutations dont ils sont l'objet, obligent à ne tenir compte que des chiffres moyens dans la délimitation des circonscriptions médicales.

C'est en prenant des moyennes pour bases, et en appréciant aussi les plus ou moins grandes commodités permettant d'accéder dans les diverses communes du département qu'il a été possible de déli-

miter le domaine de chaque Médecin-inspecteur. D'ailleurs, depuis 1893, les circonscriptions ont été fréquemment remaniées selon les besoins du Service.

Après avoir vu comment était délimité le domaine de surveillance de chaque inspecteur et visiteuse, il nous reste à étudier quelles sont leurs attributions.

A. *Attributions du Médecin-inspecteur*

Aux termes du règlement du 27 février 1877, de l'instruction générale du 15 juin 1877, des circulaires préfectorales des 15 juin 1888 et 12 septembre 1901 et du décret-loi du 30 octobre 1935, les Médecins-inspecteurs ont des attributions principales et des attributions secondaires.

I. — ATTRIBUTIONS PRINCIPALES

En vertu du § 2 de l'article 10 du décret-loi du 30 octobre 1935, c'est le Médecin-inspecteur, *seul*, qui doit délivrer à la future éleveuse le certificat médical constatant « qu'elle est apte à allaiter et à nourrir un enfant, que la maison où elle habite est salubre, et que ni elle ni aucune des personnes appelée à cohabiter avec l'enfant n'est atteinte de maladie transmissible, et indiquant le nombre d'enfants qu'elle peut recevoir en sevrage ou en garde ».

Par la suite, il est chargé de visiter les enfants placés en nourrice dans les communes de sa circonscription. La fréquence des visites n'a pas été

laissée à son gré, car l'article 10 du Règlement de 1877 décide que la première visite doit se faire dans les *huit* jours de l'arrivée du nourrisson chez son éleveuse, et que par la suite, l'inspecteur est astreint à une visite tous les mois. Lorsque la nourrice est absente au moment de la visite du Médecin ou de la Visiteuse, un bulletin constatant l'absence doit être déposé chez la concierge ou une voisine, pour être joint à son carnet par la nourrice. La mairie est avertie et, la fois suivante, il est fait mention sur le carnet de l'éleveuse de son absence lors du précédent passage. En cas d'absences répétées, le Maire doit visiter lui-même ou faire visiter l'enfant par un membre de la Commission locale. Tel est, du moins, le principe posé par la Circulaire Préfectorale du 15 juin 1888 ; mais, en pratique, il en est différemment. La Préfecture de Police signale l'absence de l'éleveuse au Commissaire de police du quartier ou de la circonscription, en l'invitant à admonester l'éleveuse et à lui signaler, qu'en cas de récidive, son autorisation lui sera retirée. Cette menace suffit ordinairement pour tout faire rentrer dans l'ordre.

L'art. 10, § 2 du règlement de 1877 prévoit que le Médecin-inspecteur peut être requis par le Maire pour visiter un enfant lorsque l'état de santé de celui-ci nécessite une visite exceptionnelle. Si le praticien, retenu par ses occupations, ne peut déférer à la réquisition du Maire, celui-ci peut requérir un autre médecin qui se fera présenter le carnet de la

nourrice (art 14), ainsi que le carnet de croissance.

Après chaque visite, le Médecin-inspecteur vise le carnet de l'éleveuse, et y inscrit ses observations. Il transmet au Maire, dans les 24 heures, un bulletin qui est communiqué à la Commission locale.

En cas de besoin, il fait ses observations écrites ou verbales au membre de la Commission locale, chargé de surveiller l'enfant.

Le cas échéant, l'inspecteur dresse une liste de femmes capables de recevoir un enfant en nourrice provisoirement, et cette liste est communiquée au Maire, pour permettre à celui-ci de trouver quelqu'un pouvant s'occuper d'un enfant retiré d'office à sa nourrice, en attendant que les parents l'ait placé chez une autre éleveuse.

Si le Médecin-inspecteur, d'accord avec le médecin traitant, juge que la santé de l'enfant est compromise et que le changement de nourrice est nécessaire, il en avise d'urgence l'Inspecteur départemental de l'Assistance Publique, sur le rapport duquel le Préfet peut, après mise en demeure adressée aux parents, prononcer le retrait de l'enfant et son placement provisoire chez une autre personne.

En cas de péril immédiat, les mesures sont prises provisoirement par le Médecin-inspecteur ou l'Inspecteur départemental qui en réfère ensuite au Préfet, notamment en ce qui concerne le retrait du certificat de la nourrice. (Ar. 16 du décret-loi).

Il appartient encore au praticien, s'il le juge utile à la santé du nourrisson, de faire cesser l'allaitement

sitôt que la nourrice est enceinte ou paraît atteinte de maladie contagieuse (art. 13 du règlement de 1877, modifié par l'art 16 du décret-loi). Le Médecin-inspecteur doit en aviser immédiatement l'Inspecteur départemental, auquel il fait connaître les motifs de sa décision, et celui-ci prévient les parents (art 16 *in fine* du décret-loi).

Enfin, tous les trois mois, et à la fin de l'année, le Médecin-inspecteur adresse au Préfet de Police un rapport sur la situation sanitaire de sa circonscription.

II. — ATTRIBUTIONS SECONDAIRES

Les crèches et les pouponnières ont, depuis 1919, un Service d'inspection particulier qui sera étudié plus loin. Mais le Médecin-inspecteur peut être cependant chargé exceptionnellement de la visite de ces établissements dans deux cas spéciaux :

- 1° Au cours de l'enquête préalable à l'ouverture.
- 2° En cas d'épidémies.

L'art. 17, § 2 du décret-loi, en spécifiant que les bureaux de nourrices seront, désormais, visités par l'Inspecteur départemental d'hygiène, ou par un membre de la Commission Sanitaire de la circonscription, décharge le Médecin-inspecteur de cette tâche qui lui incombait jusqu'à ce jour.

B. Attributions de la Dame-visiteuse

En 1878, par application des dispositions de l'article 4 du règlement du 27 février 1877, et confor-

mément à un vœu émis par le Conseil Général de la Seine, on a créé 18 emplois de Dames-visiteuses, nommées par le Préfet de Police, et recrutées en principe et en partie, parmi les veuves de guerre.

Leurs attributions sont les mêmes que celles dévolues aux Médecins-inspecteurs, dont elles sont les auxiliaires. Comme eux, elles visitent une fois par mois, au moins, les enfants placés en nourrice dans leur circonscription. Mais leur inspection s'exerce plutôt sur les *conditions matérielles* dans lesquelles se trouvent les nourrices. C'est ainsi qu'elles s'occupent particulièrement de la tenue de l'éleveuse, de l'hygiène de son logement, de la propreté de la layette, etc...

Les visiteuses adressent au Maire, qui transmet aussitôt à la Préfecture, un bulletin relatant le résultat de chaque visite. Elles fournissent les rapports qui sont demandés par l'Administration au sujet des cas particuliers, et rédigent, en outre, des rapport trimestriels et un rapport annuel sur l'ensemble de leur circonscription.

Il y a deux catégories de visiteuses : les visiteuses titulaires, qui sont attachées, chacune, à l'une des 18 circonscriptions, entre lesquelles sont répartis les arrondissements de Paris et les communes suburbaines et qui sont prises parmi les visiteuses suppléantes. Celles-ci, recrutées parmi des Françaises âgées de moins de 40 ans, veuves avec enfants, ou appartenant à un Service d'assistance (Ordonnance Préfectorale du 13 juillet 1923) ne touchent une

rémunération que lorsqu'elles remplacent les visiteuses titulaires, pendant leur congé annuel, ou leur congé de maladie.

C. Obligations communes au Médecin et à la Visiteuse

Au terme de l'art. 40 du règlement et de la Circulaire Préfectorale du 12 septembre 1901, les Médecins-inspecteurs et les Dames-visiteuses doivent tenir un *registre* coté et paraphé par le Juge de Paix, qui doit être visé une fois par an à la Préfecture de Police, et qui mentionne l'identité des nourrices et la date des certificats administratifs et médicaux, l'identité, la date du placement et du retrait de l'enfant, la date et le motif des visites des médecins étrangers, et les résultats et dates de ses visites personnelles.

§ 3. — COMMISSIONS LOCALES

La loi de 1874 décide que, partout où les enfants placés en nourrice sont assez nombreux pour justifier la création d'un service de surveillance, le Préfet, après avis du Comité départemental, *peut* créer dans les communes une Commission locale qui aura pour mission de contrôler les nourrices d'une manière aussi discrète que continue.

A Paris, une Commission locale existe pour chacun des arrondissements, et 53 communes du départe-

ment sont pourvues de cet organisme de surveillance, dont nous allons maintenant examiner la composition, les réunions et les attributions.

A. Composition

Aux termes de l'article 2 du règlement de 1877, la Commission se compose de membres de droit et de membres élus.

1) Les membres de droit sont : *le Maire*, président ; *deux mères de familles* ; *le curé* (et, le cas échéant, un délégué du Conseil presbytéral, ou du Consistoire israélite) et *le Médecin-inspecteur* de la circonscription qui, en raison de ses connaissances, devrait avoir voix prépondérante, mais qui — en théorie — n'a que voix consultative !

Ces membres de droit sont nommés et révoqués par le Préfet (art. 3).

2) Le secrétaire de la Commission doit être élu en janvier. Ajoutons que le Préfet peut nommer d'autres membres s'il le juge à propos.

B. Réunions

Selon l'art 5, la Commission doit se réunir *une fois par mois* à la mairie, et les dates de réunion doivent être déterminées à l'avance, au cours du mois de janvier de chaque année, pour que le Médecin-inspecteur le sache à l'avance et puisse répartir ses visites en conséquence. Mais le Maire peut réunir la Commission en session extraordinaire, soit d'office,

soit à la demande d'un membre ou du Médecin-inspecteur.

Les résultats de la réunion, consignés dans des procès-verbaux sont transcrits sur un registre *ad hoc*, tenu par le secrétaire. Ce registre demeure aux archives de la Mairie et peut être consulté sur place par toute personne. Une copie de la délibération est adressée au Préfet, dans la huitaine, pour les réunions normales, et le jour même pour les réunions extraordinaires.

C. Attributions

Les attributions de la Commission locale sont collectives et individuelles.

I. — ATTRIBUTIONS COLLECTIVES

Lorsque la Commission estime qu'il faut enlever un nourrisson à son éleveuse, le Maire, appuyé par l'avis du Médecin-inspecteur, consigné dans un procès-verbal, met en demeure les parents de retirer l'enfant de chez la nourrice, et envoie copie de la délibération de la Commission au Préfet. *Ensuite*, il peut décider le retrait de l'enfant ou attendre la réponse des parents et les instructions préfectorales. Ajoutons que dans le cas d'extrême urgence, l'art. 7 du règlement permet au Maire d'agir seul, à charge d'avertir dans les 24 heures, la Commission locale, le Médecin-inspecteur et le Préfet.

Les mesures prises par la Commission sont tou-

jours *provisoires* (art. 7 *in fine*) : le Préfet, seul, décide en dernier ressort.

II. — ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES

Au début de l'année, la Commission locale, sur la proposition du Maire (art. 6), répartit la surveillance des nourrissons entre tous ses membres. Ceux-ci doivent donc visiter les nourrices qui leur sont assignées, et s'enquérir du mode de vie de l'éleveuse, et de sa famille au point de vue matériel et moral. A chaque visite, ils constatent l'état de propreté de l'enfant, de ses vêtements, de la pièce où il habite, l'existence d'un garde-feu, ils s'occupent, enfin, de tout ce qui a une grande importance dans le début d'une vie. En cas de maladie, ils s'assurent que le médecin a été appelé, et ils doivent veiller à l'exécution des prescriptions médicales : en un mot, comme le note l'instruction générale du 15 juin 1877, ils suppléent les parents auprès de la nourrice.

Malheureusement, ces attributions sont plus théoriques que pratiques, car, dans le département de la Seine du moins, l'activité des Commissions locales passe complètement inaperçue.

Beaucoup de ces Commissions ne se réunissent pas : en 1934, sur 73 Commissions existant dans la Seine, 5 seulement se sont réunies, et encore à intervalles très irréguliers. Les autres n'ont tenu aucune séance.

Il serait à souhaiter que là où elles existent, les Commissions locales fassent preuve d'une plus grande activité, car elles ont un rôle, discret mais certain, à jouer dans ce problème si délicat et si varié de la Protection de la première Enfance.

CHAPITRE II

INSPECTION DES CRÈCHES ET POUPONNIÈRES

Il est impossible de préciser à quelle date a été établi le premier Service d'inspection des crèches et pouponnières. La Préfecture de police ne possède, en effet, aucun document relatif à cette question. De toute façon, le contrôle est postérieur à 1844, date à laquelle, comme on l'a vu, M. Marbeau créa la première crèche dans le quartier de Saint-Pierre-de-Chaillot, exactement rue des Jardins. Bien que le décret impérial du 26 février 1862 ne contienne aucune disposition relative à l'établissement d'un contrôle sur les crèches, c'est à peu près vers cette époque que l'Inspecteur des Asiles privés, des Maisons de santé, d'accouchement et des bureaux de nourrices se vit confier la surveillance des crèches de la région parisienne.

Après la mise en vigueur de la loi de 1874, l'inspection des crèches fut assurée par les Médecins-

inspecteurs, qui devaient faire une visite par mois dans chaque établissement. Ce mode d'inspection devait être, d'ailleurs, reconnu officiellement par le décret du 2 mai 1897 (modifié par celui du 9 novembre 1923), dont l'art 5 dispose :

« Le Ministre de l'intérieur et le Préfet ont le droit de faire inspecter les crèches par leurs délégués. Ils se font rendre compte périodiquement du fonctionnement des crèches, et s'assurent qu'elles se conforment aux conditions qui leur sont imposées ».

Mais la visite mensuelle était notoirement insuffisante. Déjà, en 1879, le Docteur Levraud, Conseiller municipal, rapporteur du service des crèches, l'avait signalé : cette visite mensuelle pouvait même présenter des dangers pour les enfants admis dans les établissements dont la directrice, n'ayant pas l'amour de son métier, se désintéressait de tout, sitôt le médecin passé. Il aurait fallu imposer une visite hebdomadaire, afin d'empêcher tout relâchement de surveillance.

Malheureusement, on ne fit rien au moment, et le mal alla en s'aggravant.

Dans la séance du Conseil Général de la Seine du 21 décembre 1918, M. Henri Sellier signala dans des termes assez vifs, l'état dans lequel se trouvaient beaucoup de crèches du département, notamment celles de la banlieue ; il montra que la plupart des défaillances signalées avaient pour cause une insuffisance du Service d'inspection. Celui-ci était trop

rudimentaire, et l'on avait trop tendance à le représenter comme une annexe, une sorte de parent pauvre du grand Service de la Protection des Enfants du premier âge. Certes, il fallait tenir compte, dans les critiques formulées, de la longue durée de l'état de guerre, qui venait à peine de prendre fin, et qui avait désorganisé les services les mieux constitués. Mais il était hors de doute que le système adopté antérieurement à la guerre, n'était plus susceptible de fournir des résultats pratiques, à cause, surtout, du manque d'unité de l'action technique. Beaucoup d'efforts louables mais individuels étaient tentés, mais restaient stériles, faute d'une direction et d'une organisation spécialisée.

Une enquête administrative montra que les faits cités par M. Sellier n'étaient pas exagérés, et que même, dans certains cas, ils se trouvaient au-dessous de la réalité. A la suite de cette enquête, deux médecins du Service furent chargés d'élaborer une réforme qui devait être, non un simple réajustage, mais une *refonte* complète. Leurs travaux aboutirent à l'Arrêté Préfectoral du 30 avril 1919, qui devait créer le Service d'Inspection des Crèches et Pouponnières, rattaché à l'Inspection générale des Services Techniques d'Hygiène à la Préfecture de Police.

C'est ce Service d'inspection qui va maintenant être étudié. Toutefois, comme à côté du contrôle exercé par le Préfet de Police, il en existe un autre, qui dépend de la Préfecture de la Seine, chacun de ces corps de contrôle sera étudié séparément.

§ 1^{er}. — INSPECTION MÉDICALE DES CRÈCHES
ET POUPONNIÈRES

C'est l'Inspecteur général des Services Techniques d'Hygiène à la Préfecture de Police qui est chargé de l'inspection des crèches et pouponnières du département de la Seine. Il assume la direction générale du service, assisté de huit dames-inspectrices et des médecins-inspecteurs du Service de la Protection des Enfants du premier âge. Ces derniers ne font pas de visites régulières, et sont à la disposition de l'Inspecteur général, qui les envoie visiter ces établissements lorsqu'il s'agit de les autoriser ou quand une épidémie y sévit.

Par ses interventions personnelles, l'Inspecteur général assure la concordance entre les différentes parties du service. Il propose l'autorisation des établissements nouveaux, en indiquant les conditions spéciales destinées à assurer le fonctionnement de chacun d'eux, ainsi que les mesures à appliquer pour le règlement des incidents litigieux ou comportant des décisions de principe concernant l'hygiène ou la tenue des crèches et pouponnières.

Les dames-inspectrices, au nombre de *huit*, remplissent à la fois un rôle d'inspectrices administratives et de visiteuses d'hygiène, à l'exclusion de toute intervention d'ordre médical, réservée au médecin de la crèche et aux médecins-inspecteurs. Choies parmi les dames-visiteuses et parmi les personnes

possédant des connaissances spéciales en puériculture, les huit inspectrices se consacrent exclusivement à l'inspection des établissements compris dans la circonscription qui leur a été attribuée, et ne doivent remplir aucune autre fonction, ni métier.

A l'intérieur de l'œuvre qu'elles visitent, en principe deux fois par mois, elle remplissent une fonction comparable à celle des dames-visiteuses des tout petits placés en nourrice : elles surveillent la tenue générale, la propreté et l'hygiène des locaux, du linge, la bonne tenue des enfants et la nature des soins et de l'alimentation qui leur sont donnés. Si des défectuosités touchant ces divers points sont constatées, elles donnent des suggestions et, au besoin les conseils pour les faire disparaître. Elles contrôlent, d'autre part, la tenue régulière des registres réglementaires, le nombre des enfants présents, et s'enquière des causes d'absence et de départ.

Jadis, leur rôle ne se bornait pas à l'inspection de l'établissement : elles assuraient également la mission de dames-visiteuses d'hygiène, prolongeant, pour ainsi dire jusqu'au domicile des enfants le rôle bienfaisant de la crèche. En cas de maladie ou de retrait de l'enfant, elles se rendaient chez ses parents, s'inquiétaient des causes de son éloignement, et, en cas de maladie, de la nature et de la gravité de celle-ci.

Aujourd'hui, ce rôle complémentaire est presque entièrement tenu par les Assistances Sociales, dont

la mission essentielle est justement de venir contrôler à domicile les soins qui sont donnés aux enfants.

Par leurs avis sur les soins à donner aux enfants, les inspectrices exercent un rôle social indéniable. C'est grâce à leur intervention que bien souvent ont été constatées certaines négligences dues au manque de conscience ou, plutôt au défaut de compétence du personnel employé.

Est-ce à dire que tout est pour le mieux ? Non, certes. L'Administration ne peut pas intervenir dans les questions de fonctionnement interne et d'organisation générale des crèches. Or, les fondations charitables possèdent une autonomie presque complète en pareille matière. Cela présente de grands avantages à un certain point de vue, mais, par contre, cette liberté conduit à l'ignorance totale des œuvres entre elles. Il devient ainsi bien difficile de réaliser l'entente, pourtant si nécessaire, qui permettrait de faire disparaître les pratiques défectueuses, et, au contraire d'amener l'adoption collective de méthodes ayant été expérimentées avec succès dans certains établissements.

C'est pour réaliser en partie une coordination entre les crèches, qu'a été créé par le Préfet de police, en 1920, un *Comité consultatif des Crèches*, composé de personnalités éminemment qualifiées et compétentes, prises parmi les Présidents et Présidentes des Comités de crèches ou parmi leurs administrateurs, et dont la première Présidente a été M^{me} la Baronne James de Rothschild.

Ce Comité a pour mission d'étudier tout projet de réforme, tout appareil nouveau, ou toute méthode nouvelle touchant la puériculture. Il lui a été adjoint, en 1933, une crèche modèle, réservée aux enfants du personnel de la Préfecture, où l'on expérimente les nouveaux appareils et les méthodes étudiées au préalable par le Comité Consultatif. Grâce à cet établissement modèle, il est possible d'apprécier la valeur des nouveaux procédés à appliquer dans les crèches modernes, et de calculer exactement le prix de revient de la journée d'un nourrisson.

§ 2. — INSPECTION FINANCIÈRE DES CRÈCHES

Les crèches sont également soumises à un contrôle particulier, exercé par le Préfet de la Seine. Le Service des Œuvres philanthropiques à la Préfecture de la Seine a, en effet, dans ses attributions, la surveillance d'œuvres telles que soupes populaires, asiles, crèches, etc... pour lesquelles les Conseils municipal et général votent des subventions.

Ce Service d'inspection, créé en vertu du principe selon lequel « le Préfet de la Seine s'occupe spécialement de la gestion des intérêts du département » a, par conséquent, des attributions purement financières. Les quatre inspectrices dont il dispose ont la mission de visiter les crèches, de donner leur avis sur le mode de fonctionnement et les services rendus par les œuvres, de les proposer, s'il y a lieu, pour une subvention municipale ou départementale, et de

surveiller, ultérieurement, l'emploi des sommes allouées.

Ce contrôle ne doit, en principe, s'exercer que sur les crèches subventionnées, mais comme elles le sont presque toutes, le Préfet de la Seine a, en fait, un droit de regard sur la plupart des établissements de cette nature.

CHAPITRE III

INSPECTION DES MAISONS DE SEVRAGE

Aux termes de l'Ordonnance Royale du 18 décembre 1839, et des Ordonnances de Police des 9 août 1828 et 1^{er} février 1878, les maisons de sevrage ou garderies et les gardeuses sont soumises à une surveillance administrative exercée actuellement par un Médecin-inspecteur et sept Dames-visiteuses.

Il est difficile d'établir, d'une façon absolument certaine, l'origine de ce Service d'inspection. La destruction d'une partie des archives de la Préfecture de Police, pendant l'insurrection de 1871, empêche, en effet, d'avoir des précisions sur la création et le fonctionnement primitif de ce Service. On peut toutefois affirmer que cette inspection existe depuis 1828. C'est le 9 août 1828, en effet, que M. Debelleyne, Préfet de police, prit trois ordonnances, dont l'une d'elles, relative aux maisons de sevrage, faisait allusion, dans son article 9, à *un* Inspecteur des asiles privés d'aliénés, des maisons de santé, et d'accouchement, des bureaux de nourrices et des maisons de sevrage. Plus tard, sans doute

après le décret impérial du 26 février 1862, on ajouta à ces attributions, déjà écrasantes pour un seul homme, la surveillance des crèches, dont la première avait été ouverte en 1844, rue des Jardins, par M. Marbeau.

En 1842, un *Inspecteur particulier* fut adjoint à l'Inspecteur principal, et l'on divisa le département de la Seine en deux zones, rive droite et rive gauche, que, par suite du principe dit de *l'alternat*, les deux inspecteurs surveillaient à tour de rôle. L'Inspecteur principal recevait toutes les communications de la Préfecture de Police, et faisait exclusivement la première visite des établissements en instance d'autorisation. Il communiquait les décisions préfectorales à l'Inspecteur particulier auquel ressortissait simplement la surveillance des maisons autorisées. Les visites avaient lieu mensuellement dans les bureaux de nourrices, trimestriellement dans les maisons de santé et les maisons d'accouchement et de sevrage étaient inspectées plusieurs fois par an, à des époques indéterminées.

En 1874, les deux Inspecteurs furent placés sur un pied d'égalité et les arrondissements de Paris et les communes suburbaines furent regroupés, afin d'égaliser, autant que possible, la superficie des deux circonscriptions échéant, alternativement, à chacun des inspecteurs. « Mais, notait M. Th. Roussel, dans un rapport, en date du 9 juin 1874, la tâche des inspecteurs est écrasante : 814 établissements sont placés sous la surveillance de deux hommes !... »

La loi du 23 décembre 1874 vint modifier cet état de chose. Tous les enfants placés, moyennant salaire, en nourrice, sevrage ou garde, hors du domicile de leurs parents, furent soumis, jusqu'à l'âge de deux ans, à une surveillance administrative. En conséquence, les maisons de sevrage destinées à recevoir des enfants de moins de deux ans, cessèrent d'être visitées par les anciens inspecteurs. Mais, en vertu de l'Ordonnance du 1^{er} février 1878, ces derniers reçurent mission de surveiller les maisons où sont placés en garde, moyennant salaire, les enfants âgés de plus de deux ans.

L'alternat fut maintenu jusqu'en 1879. A cette époque, on décida que chaque inspecteur serait attaché, à titre définitif, à une circonscription dont il deviendrait le titulaire responsable.

En dépit du retrait, en 1880, de la surveillance des bureaux de nourrices et des crèches, le Service d'inspection des maisons de sevrage n'avait fait que se développer, et sa surveillance, en 1881, s'étendait sur 1795 établissements. Un troisième poste d'inspecteur fut créé, les circonscriptions remaniées, et en 1894, ce nouveau poste fut occupé par une *dame-inspectrice*.

Dans le courant de 1898, à la suite de certains incidents, un inspecteur démissionnaire fut remplacé par un *Médecin-inspecteur*, choisi parmi les médecins des hôpitaux, auquel était réservée la surveillance des grands établissements. Le Service d'ins-

pection acquérait, de ce fait, une plus grande autorité, surtout en matière d'hygiène et de salubrité.

En 1901, après le remplacement du dernier inspecteur demeuré en fonction, par une nouvelle dame-inspectrice, le personnel acquit une homogénéité parfaite. Au Médecin-inspecteur étaient réservées toutes les questions relevant du domaine de la science ; aux Inspectrices, incombait le rôle de protéger les jeunes enfants, en continuant le plus souvent la surveillance déjà commencée par les Visiteuses de la Protection du Premier Age. L'action féminine, persuasive entre toutes, plus affectueuse qu'administrative, était ici toute indiquée pour le plus grand bien des jeunes enfants placés en garde hors du foyer de leurs parents...

Depuis cette époque, le Service d'inspection n'a pas été modifié dans son essence. Seul, le nombre d'inspectrices s'est accru et actuellement, à côté du Médecin-inspecteur, il y a *sept* Inspectrices des maisons de sevrage et garderies, dont il reste maintenant à étudier les attributions.

En vertu des ordonnances dont il a été fait mention au début, cette surveillance administrative s'étend aux asiles privés d'aliénés, aux asiles mixtes, aux maisons d'accouchement, aux maisons de santé, enfin aux garderies et aux gardeuses. Dans tous les cas, le contrôle n'est exercé que sur les établissements dans lesquels les clients ou les enfants sont reçus *à titre onéreux*. Cette condition a été nettement

posée par l'art. 2 de l'ordonnance de 1828 et par celle du 1^{er} février 1878.

Pour chaque catégorie d'établissements, le Service d'inspection est chargé d'examiner les demandes d'autorisation, préalablement à l'ouverture, et de surveiller ces établissements, sitôt qu'ils ont reçu l'autorisation sollicitée.

L'examen des demandes d'ouverture consiste essentiellement dans la visite des garderies et des logements des gardeuses, au point de vue de l'hygiène, de la disposition, de l'installation et de la sécurité des locaux, du nombre de personnes pouvant y être admises simultanément, et, le cas échéant, des conditions particulières susceptibles d'être imposées pour la tenue de chacun d'eux. Sur le vu des rapports fournis par le Service d'inspection et par le Commissaire de Police du quartier ou de la circonscription, un arrêté est pris, autorisant l'ouverture, et imposant, outre des conditions générales communes à tous les établissements de la même catégorie, les conditions que peut légitimer chaque situation.

La surveillance consiste dans la visite non périodique des établissements autorisés. Chaque visite fait l'objet d'un rapport spécial, au reçu duquel le Préfet de police prend immédiatement les mesures que les constatations faites par les inspectrices ont pu rendre nécessaires.

Le Médecin-inspecteur rayonne dans le département de la Seine tout entier. Il s'occupe spéciale-

ment du contrôle des garderies qui reçoivent plus de six enfants. Il est, en outre, saisi des cas particuliers qui nécessitent un examen approfondi et, notamment des questions ressortissant au domaine médical. Quant aux sept inspectrices, auxquelles est réservée la visite des gardeuses et des garderies recevant moins de six enfants, elles ont chacune leur circonscription respective, composée d'arrondissements parisiens et de communes suburbaines, et elles n'exercent sur le territoire de leur collègues que lorsque celles-ci sont malades ou empêchées.

Tel qu'il existe actuellement, le Service d'inspection est-il suffisant pour assurer un contrôle efficace sur des établissements si variés ? Nous le pensons mais nous croyons cependant que la surveillance des garderies et gardeuses pourrait être intensifiée sans difficulté.

En effet, l'intervention des inspectrices est parfois minime. Pour les maisons de santé, par exemple, leur rôle se borne à s'assurer de l'observation des règles d'hygiène lors de l'installation et du maintien de ces règles par la suite. Or, cette dernière partie de la surveillance se trouve très réduite du fait que la clientèle de ces établissements, presque toujours aisée, assure par elle-même un contrôle permanent et efficace, et n'hésite pas à signaler à l'Administration le moindre manquement, sitôt qu'il se produit.

Il en est de même des maisons d'accouchement. D'ailleurs, beaucoup de sages-femmes reçoivent de futures mères qui leur sont envoyées par l'Assis-

tance Publique, faute de place dans les hôpitaux, et sont alors visitées presque quotidiennement par des inspecteurs des hôpitaux et des maternités auprès desquels elles sont accréditées. Il y a donc, ici, double inspection.

Restent donc les asiles privés d'aliénés, peu nombreux (une trentaine environ) et les garderies et gardeuses d'enfants qui forment le contingent le plus important des établissements surveillés. (En 1935, il y avait 2.586 gardeuses et 47 garderies).

Pour ces dernières, c'est sans doute le local plutôt que la gardeuse qui fait l'objet de l'inspection ; mais la salubrité d'un logement n'est pas immuable : des épidémies peuvent survenir, un établissement insalubre peut s'installer à proximité, la gardeuse peut se désintéresser de l'enfant qui lui a été confié.

On objectera peut-être encore qu'il ne faut pas assimiler les enfants de plus de 3 ans aux nourrissons ; que ceux-ci ont besoin d'une surveillance administrative de tous les instants, alors que ceux-là sont fréquemment placés chez une personne dont le domicile est proche de celui des parents.

Certes, mais ce sont là des cas exceptionnels qu'il faut se garder de généraliser. Puisque l'on a posé le principe de l'inspection des enfants en garde, il y a lieu de prescrire un contrôle vraiment efficace et d'augmenter la fréquence des visites. Afin, cependant, de ne pas imposer aux inspectrices, dont l'activité est au-dessus de toute critique, une tâche excédant leurs forces, nous estimons que l'on pour-

rait diviser les garderies et les gardeuses en trois catégories, ainsi que l'avait déjà proposé, en 1904, M. Ambroise Rendu, Conseiller général.

La première classe comprendrait les garderies parfaites, disposant d'un local vaste, sain, bien aéré, offrant des garanties certaines. Elles ne seraient visitées qu'une fois par an, mais devraient informer l'Administration de toute modification, si petite soit-elle, de l'état de chose primitif.

La deuxième classe serait composée de gardeuses de choix, dont la réputation, les antécédents, le logement, quoique formant un tout très acceptable, ne motiveraient pas cependant de la part de l'Administration la même confiance que les établissements de la première classe. En conséquence, elles seraient l'objet de visites plus rapprochées, trimestrielles par exemple.

Enfin, la troisième classe comprendrait uniquement les femmes sujettes à caution, soit en raison de l'exiguïté de leur logement, soit parce qu'elles ne fournissent à l'Administration que le minimum des conditions exigées, soit parce qu'enfin leur existence habituelle provoquerait une certaine méfiance dans l'esprit du personnel d'inspection. Les gardeuses de cette dernière classe seraient soumises à une surveillance très active, et visitée tous les mois.

CONCLUSION

Le décret-loi du 30 octobre 1935 apporte d'indéniables améliorations à la législation de l'Enfance. A Paris, le progrès sera sans doute moins sensible qu'en province, parce que, comme nous l'avons montré dans cette étude, le Préfet de Police a, de bonne heure, édicté une réglementation particulière, destinée à combler les lacunes de la loi Roussel. Toutefois, on ne peut que louer le législateur d'avoir porté l'âge maximum de protection de deux à trois ans, d'avoir étendu le domaine de la surveillance administrative à de nombreuses catégories d'enfants, et d'avoir enfin, grâce au carnet de croissance, donné au Préfet de Police un droit de regard sur tous les enfants de Paris et de la banlieue. C'est là une tâche vraiment ardue, qui entraînera nécessairement la transformation du Service actuel de la Protection de l'Enfance à la Préfecture de Police en un véritable Office de l'Enfance, semblable à celui réclamé antérieurement par MM. Sellier et de Fontenay.

Le législateur de 1935 a droit aux félicitations, parce que, s'il s'est largement inspiré de la proposition Strauss, il a eu cependant le souci de ne

pas reprendre à son compte certaines dispositions sujettes à critique.

Tout d'abord, aucune modification n'est apportée aux Commissions locales ; elles restent facultatives, alors que la proposition du sénateur de la Seine les rendaient *obligatoires*. Leur composition reste la même, alors que le sénateur Strauss désirait voir figurer une *sage-femme* aux côtés du Médecin-inspecteur.

Ensuite, le décret-loi a eu la prudence de ne pas reproduire les articles 5, 6 et 7 de la proposition, qui avaient été déjà fortement critiqués. Aux termes de ces articles, dans toutes les communes où existe une *consultation de nourrissons* agréée (et les consultations municipales et départementales sont reconnues d'office), celle-ci devait se substituer au Service d'inspection médicale, et toutes les visites auxquelles sont assujettis les nourrissons devaient avoir lieu à leur siège. On voit immédiatement le danger d'une telle innovation : qu'il vente ou qu'il neige, les nourrices auraient dû braver les intempéries pour conduire leur élève à la visite, en l'exposant à tous les risques de maladies et de contagions... La loi Roussel serait devenue une arme à double tranchant, exposant les nourrissons à de multiples dangers afin de les mieux protéger !...

Est-ce à dire que la législation de l'Enfance soit maintenant absolument parfaite ? Loin de là. Une œuvre, si réussie soit-elle, possède toujours quelques

imperfections qu'il serait de mauvaise politique de dissimuler.

En premier lieu, la nouvelle réglementation va entraîner des dépenses supplémentaires très importantes en raison du personnel qui sera appelé à veiller à l'exécution de la loi. Cependant — surprise ! — le décret du 30 octobre 1935 figure parmi les mesures destinées à assurer la défense du franc. On peut craindre, dans ces conditions, que faute de crédits suffisants, les nouvelles dispositions législatives ne reçoivent pas immédiatement exécution.

Ensuite, si le législateur a eu raison de ne pas remplacer les Médecins-inspecteurs par les consultations de nourrissons là où celles-ci existent, il y a grand tort, à notre avis, de ne pas s'en occuper du tout. De nombreuses Consultations de nourrissons existent actuellement dans le département de la Seine et ne sont l'objet *d'aucune surveillance* de la part de la Préfecture de police ; il en est de même des *Consultations pré-natales* dont le rôle auprès des futures mamans est indéniable. *Infans conceptus pro nato habetur ejus quoties de commodis ajitur*, dit le vieil adage romain. Or, l'intérêt de l'enfant, et derrière lui celui de la race, ne justifie-t-il pas, dans une très large mesure, le contrôle administratif de telles œuvres ?

Mais ce sont là de petites lacunes qu'une ordonnance préfectorale viendra combler dans un avenir que nous espérons prochain. Il n'en reste pas moins

que l'œuvre du législateur mérite de vifs éloges et que celui-ci a droit aux remerciements de ceux qui consacrent leur temps et parfois mêmes leurs ressources à l'amélioration du sort des tout-petits.

Vu : Le Président de la Thèse,
ACHILLE MESTRE.

Vu : Le Doyen,
EDGAR ALLIX.

Vu : et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	9
TITRE PREMIER. — Historique	15
§ 1 ^{er} — <i>Réglementation ancienne</i>	15
§ 2. — <i>Réglementation moderne</i>	24
§ 3. — <i>Réforme de la législation actuelle</i> (Décret-loi du 30 octobre 1935)	34
TITRE II. — Elevage individuel	45
CHAPITRE PREMIER. — RÉGLEMENTATION DE L'ÉLEVAGE EN NOURRICE	47
§ 1 ^{er} . — <i>Obligations antérieures à la remise</i> <i>de l'enfant</i>	52
A. Certificat administratif	52
B. Certificat médical	59
C. Carnet de nourrice	63
§ 2. — <i>Obligations postérieures à la remise</i> <i>de l'enfant</i>	66
A. Vaccination. Déclarations à la Mairie	66
B. Double élevage. Maladie. Continuité des soins	68
C. Nourrice impayée	70
CHAPITRE II. — RÉGLEMENTATION DE L'ÉLEVAGE EN GARDE	75
§ 1 ^{er} . — <i>Conditions de l'autorisation</i>	78
A. Gardeuses	78
B. Garderies	80
§ 2. — <i>Obligations imposées aux gardeuses et</i> <i>aux Directeurs de maisons de garderies</i>	81
A. Obligations communes	81
B. Obligations spéciales aux gardeuses	82
CHAPITRE III. — RÉGLEMENTATION DES BUREAUX DE NOURRICES	85
§ 1 ^{er} . — <i>Conditions relatives aux locaux</i> ..	90
§ 2. — <i>Conditions relatives aux nourrices</i> ..	90
§ 3. — <i>Conditions relatives aux nourrissons</i> ..	92
§ 4. — <i>Conditions relatives au directeur et</i> <i>au personnel</i>	95

TITRE III. — Elevage en commun	101
CHAPITRE PREMIER. — CRÈCHES	104
§ 1 ^{er} . — <i>Historique</i>	108
§ 2. — <i>Régime administratif</i>	111
A. Autorisation	111
B. Organisation intérieure	112
<i>Crèches industrielles et commerciales</i>	119
A. Organisation du local prévu par l'article 54 C. du Livre II du Code du Travail	121
B. Organisation de la chambre d'allaitement (art. 54 D).	122
CHAPITRE II. — POUPONNIÈRES	127
§ 1 ^{er} . — <i>Historique</i>	129
§ 2. — <i>Organisation des pouponnières</i>	132
A. Séjour des enfants	133
B. Régime intérieur	134
C. Contrôle médical	137
TITRE IV. — Services d'inspection	139
CHAPITRE PREMIER. — INSPECTION ET SURVEILLANCE DES NOURRISSONS	143
§ 1 ^{er} . — <i>Comité départemental de Protection des Enfants du Premier Age</i>	144
§ 2. — <i>Inspection médicale des nourrissons</i>	146
A. Attributions du Médecin-inspecteur..	147
B. Attributions de la Dame-visiteuse ..	150
C. Obligations communes au Médecin et à la visiteuse	152
§ 3. — <i>Commissions locales</i>	152
A. Composition	153
B. Réunions	153
C. Attributions	154
CHAPITRE II. — INSPECTION DES CRÈCHES ET POUPONNIÈRES	157
§ 1 ^{er} . — <i>Inspection médicale</i>	160
§ 2. — <i>Inspection financière</i>	163
CHAPITRE III. — INSPECTION DES MAISONS DE SEVRAGE	165
CONCLUSION	173

BIBLIOGRAPHIE

Archives de la Préfecture de Police.

MARENGO. *Annales d'Hygiène.* 1925 à 1932.

Docteur R. BRETON. *La Protection de la Première Enfance.*

Thèse de Médecine, Paris, 1934.
